Juízes Contra a Corrupção

Fim do foro privilegiado

Implantação de uma Política Judiciária Nacional de Combate à Corrupção

---

Delegação para desembargadores e juízes instruírem os processos contra detentores do foro privilegiado que tramitam no STF e STJ

Aprovação dos projetos de lei que tornam prioritários os julgamentos dos crimes contra o patrimônio público, corrupção e foro privilegiado

---

Criação, estruturação e difusão de varas e câmaras especializadas para o julgamento de crimes relacionados à corrupção, foro privilegiado e defesa do patrimônio público, a exemplo do TJ/RS

Juízes Contra a Corrupção

Diagnóstico do problema da impunidade e possíveis soluções propostas pela AMB

INTRODUÇÃO

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), após os estudos pertinentes, traz a público um diagnóstico da situação dos processos relativos aos detentores de foro privilegiado que tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ). A análise dos números demonstra a necessidade urgente de ações que possam colaborar para a efetiva punição dos crimes cometidos por autoridades.

Nesse sentido, a AMB também apresenta um pacote de sugestões em defesa do patrimônio público, combate à corrupção e pelo fim da impunidade das autoridades detentoras de foro privilegiado.

Na análise do problema é preciso considerar o grande volume de trabalho submetido ao STF e ao STJ, como demonstram as tabelas abaixo, extraídas do "Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário", disponíveis no sítio www.stf.gov.br.

Verifica-se que, somente no STF, no ano de 2006, foram recebidos 127.535 processos, das mais variadas classes o que dá uma média de 12 mil processos por ministro, excluindo-se deste cálculo os processos acumulados nos anos anteriores. Desde o ano 2000, contabilizam-se no STF mais de 800 mil processos recebidos, enquanto que o STJ superou o impressionante patamar de um milhão de feitos.

Com este número de processos é impossível aos tribunais superiores assumirem a tarefa de instruir processos ligados aos crimes de corrupção. O mais correto é que estes sejam julgados pelos juízes de todo o Brasil.

STF

Movimentação STF	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007***	**TOTAL**
Processos recebidos	105.307	110.771	160.453	87.186	83.667	95.212	127.535	48.613	**818.744**
Processos distribuídos	90.839	89.574	87.313	109.965	69.171	79.577	116.216	55.925	**698.580**
Julgamentos	86.138	109.692	83.097	107.867	101.690	103.700	110.284	81.332	**783.800**
Acórdãos publicados	10.770	11.407	11.685	10.840	10.674	14.173	11.421	10.928	**91.898**
Homologação de desistência	0	51	34.387	50.918	4.538	357	13.762	338	**104.351**
Total (Julgamento Mérito e Homologação)	86.138	109.743	117.484	158.785	106.228	104.057	124.046	81.670	**888.151**

STJ

Processos	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007***	**TOTAL**
Distribuídos	150.738	184.478	155.959	226.440	215.411	211.128	251.020	142.103	**1.537.277**
Julgados	154.164	198.613	171.980	216.999	241.309	271.428	262.343	131.023	**1.647.859**

*Dados estatísticos - janeiro a maio de 2007.

Rodrigo Collaço
Presidente da AMB

SUMÁRIO

Análise dos números de ações penais originárias no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

A pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros, elaboramos e apresentamos este estudo, com o escopo de analisar as características e o andamento das ações penais originárias no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, em decorrência da competência prevista nos artigos 102, I, “b” e “c”, e 104, I, “a” da Constituição Federal.

O trabalho limitou-se à identificação de aspectos objetivos relacionados com esta espécie de demanda judicial, como seu número, as datas de distribuição, decisão e publicação da decisão, os tipos penais incidentes e a formatação da decisão final. O levantamento dos dados ora apresentado tem o objetivo de facilitar uma análise valorativa e crítica sobre questões como a prerrogativa de foro e a capacidade estrutural dos tribunais em tela para conhecer, processar e julgar determinados feitos.

METODOLOGIA

As informações que permitiram a construção da presente avaliação são provenientes dos bancos de dados constantes nos endereços eletrônicos dos tribunais estudados: www.stf.gov.br e www.stj.gov.br. A pesquisa foi realizada entre os dias 11 e 18 de junho e 2007. O corte metodológico elaborado com a finalidade de delimitar o âmbito do estudo em cada um dos Tribunais avaliados, realizou-se da forma que segue:

1. Supremo Tribunal Federal

No Supremo Tribunal Federal, foram analisadas as ações indicadas pela sigla AP (Ações Penais), disponíveis no endereço eletrônico do tribunal, distribuídas a partir de 15 de dezembro de 1988, ou seja, a partir da Ação Penal nº301, até a última distribuição de autos classificados na mesma categoria na data da realização da pesquisa, em 15 de junho de 2007 (Ação Penal nº430). A fixação da data justifica-se pela necessidade de focar a pesquisa no período de vigência do atual texto constitucional.

2. Superior Tribunal de Justiça

No Superior Tribunal Justiça, foram analisadas as ações indicadas pela sigla APn (Ações Penais), disponíveis no endereço eletrônico do tribunal, distribuídas a partir de 23 de maio de 1989, ou seja, a partir da Ação Penal nº1, até a última distribuição de autos classificados na mesma categoria na data da realização da pesquisa, em 06 de junho de 2007 (Ação Penal nº490).

Fixado o espaço de análise, foram identificados os indicadores mais relevantes, levando-se em consideração a disponibilidade das informações nos bancos de dados mencionados: número da ação penal no tribunal, espécie de crime, grupos de crime, data da distribuição, data da decisão mais relevante, data da publicação da decisão mais relevante, sentença/decisão.

Em relação ao delito praticado, o estudo estabeleceu dois parâmetros: “espécie de crime” e “grupo de crime”. Em “espécie de crime” estão identificados os tipos penais específicos que originaram a ação penal, quando disponíveis. A classificação “grupos de crime” teve o objetivo de facilitar a identificação dos delitos em relação ao bem jurídico lesionado. Para tal, foram agrupados da seguinte forma:

1) CRIMES CONTRA A HONRA Crimes contra a honra (CP, arts. 138 a 145) e crimes de imprensa.

2) CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral (CP, arts. 312 a 327), Crimes praticados por particular

contra a Administração em geral (CP, arts.328 a 337-A), Crimes contra a Administração da Justiça (CP, arts.338 a 359) e crimes de responsabilidade.

3) CRIME ELEITORAL Crimes previstos na legislação eleitoral

4) CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO CP, arts. 155 a 183 (incluída a apropriação indébita previdenciária)

5) CRIMES CONTRA A VIDA/ INTEGRIDADE FÍSICA: CP, arts. 121 a 137

6) CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA: CP, arts.289 a 311

7) CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA CP. Arts. 250 a 285

8) CRIMES FISCAIS: Crimes previstos na legislação específica.

9) CRIMES MILITARES: Crimes previstos na legislação específica

10) CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO: Crimes previstos na legislação especifica e no Código Penal (CP, 359-A a 359-H)

11) CRIMES CONTRA A LIBERDADE INDIVIDUAL: CP, arts. 146 a 154

12) CRIMES AMBIENTAIS: Crimes previstos na legislação específica.DADOS E INFORMAÇÕES

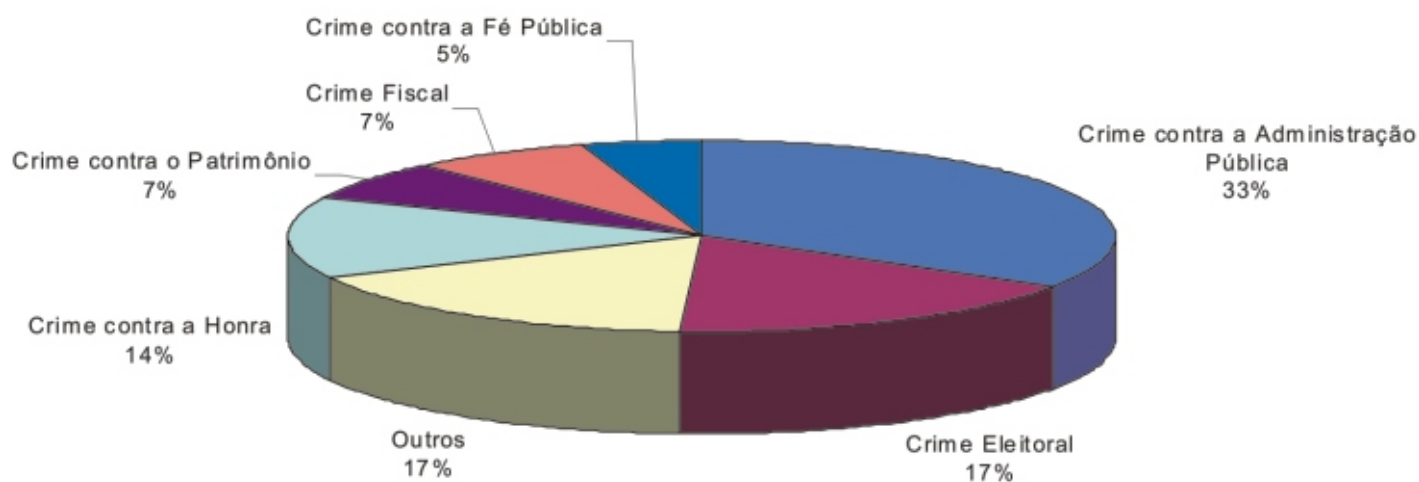
As informações que seguem foram extraídas dos dados constantes das planilhas anexadas, sistematizadas de acordo com a metodologia apontada anteriormente.

1. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

1.1 Grupos de crimes

A maior parcela das ações penais originárias que ingressam no STF trata de crimes contra a administração pública (33,85%), seguida por ações pela prática de crimes eleitorais (16,92%) e de crimes contra a honra (13,85%). O grupo "outros" (16,92%) é formado pela somatória de ações relacionadas a crimes contra o sistema financeiro nacional (3,85%), crimes ambientais (2.31%), crimes contra a incolumidade pública (1,54%), crimes contra a liberdade individual (1,54%), crimes militares (0,77%) e crimes urbanísticos (0,77%). Não estavam disponíveis informações sobre os crimes que ensejaram a denúncia ou a queixa em 4,62% das ações penais analisadas.

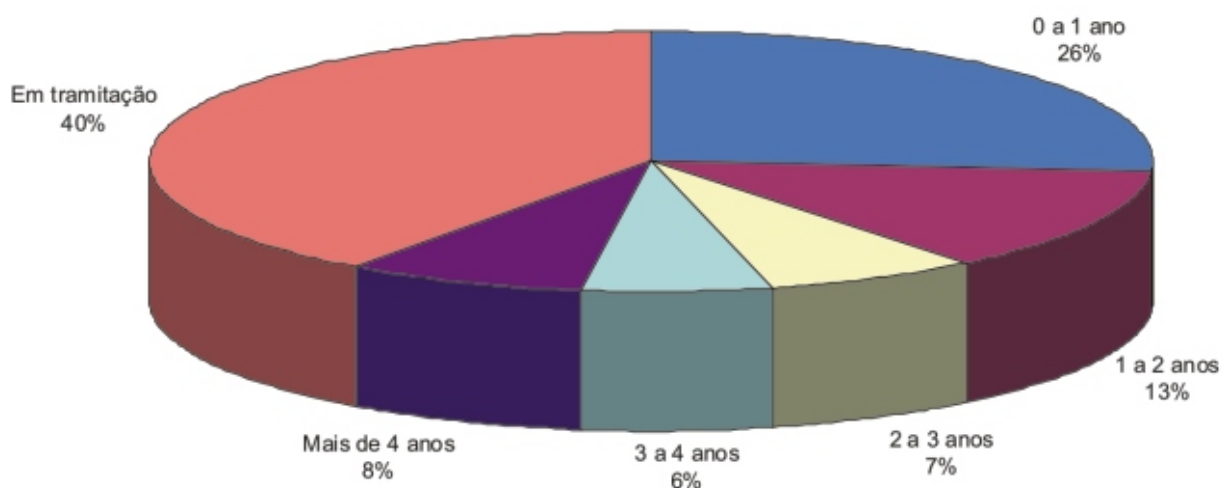
Grupo	Quantidade	% em relação ao total
Crime contra a Administração Pública	44	33,85
Crime Eleitoral	22	16,92
Outros	22	16,92
Crime contra a Honra	18	13,85
Crime contra o Patrimônio	9	6,92
Crime Fiscal	9	6,92
Crime contra a Fé Pública	6	4,62
Total	**130**	**100,00**

STF - CRIMES

1.2 Duração dos processos

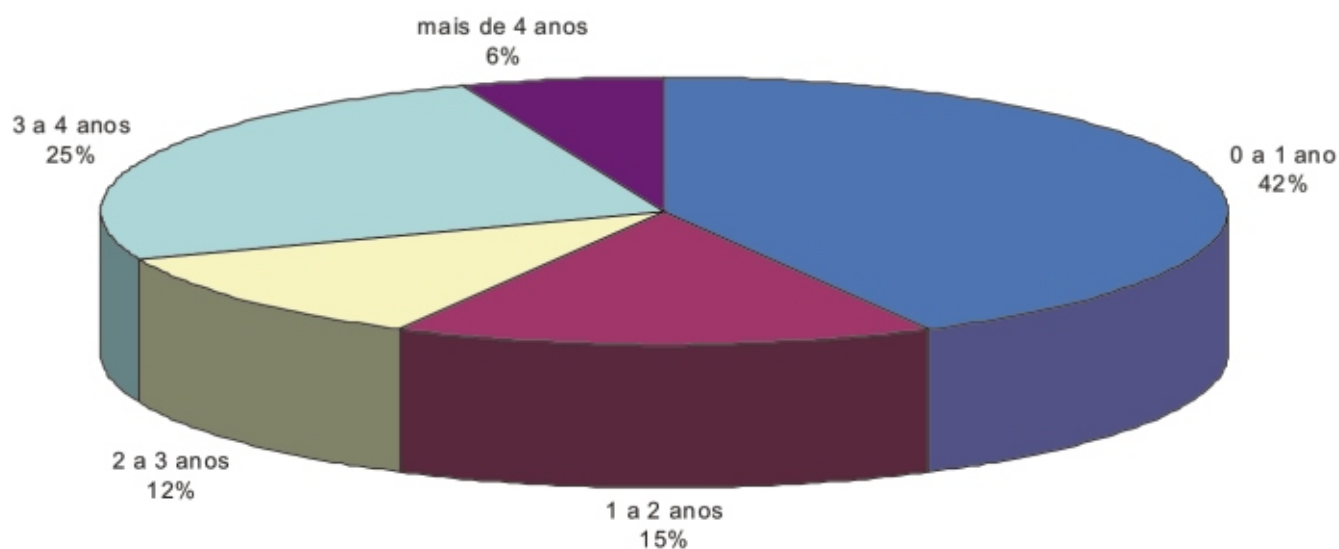
Com o intuito de identificar o tempo de tramitação das ações penais originárias no Supremo Tribunal Federal foram estabelecidos dois critérios: (i) tempo de duração de todos os processos classificados como ações penais originárias, arquivados, remetidos a instâncias inferiores ou em tramitação, desde a AP 301; e (ii) tempo de duração dos processos em tramitação.

1.2.1 Total de processos

Duração	Quantidade	% em relação ao total
0 a 1 ano	34	26,15
1 a 2 anos	17	13,08
2 a 3 anos	9	6,92
3 a 4 anos	8	6,15
Mais de 4 anos	10	7,69
Em tramitação	52	40,00
Total	**130**	**100,00**

STF - TRAMITAÇÃO

1.2.2. Processos em Tramitação

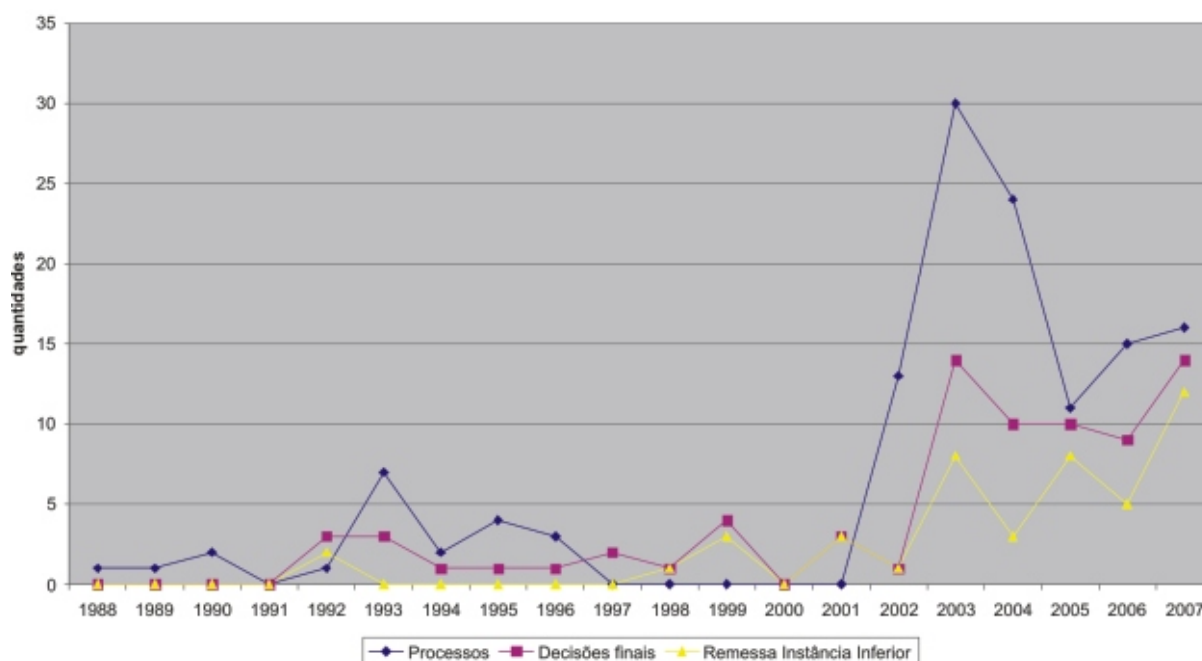
Duração	Quantidade	% em relação ao total
0 a 1 ano	22	42,31
1 a 2 anos	8	15,38
2 a 3 anos	6	11,54
3 a 4 anos	13	25,00
mais de 4 anos	3	5,77
Total	**52**	**100,00**

STF - SOMENTE EM TRAMITAÇÃO

1.3 Número de processos

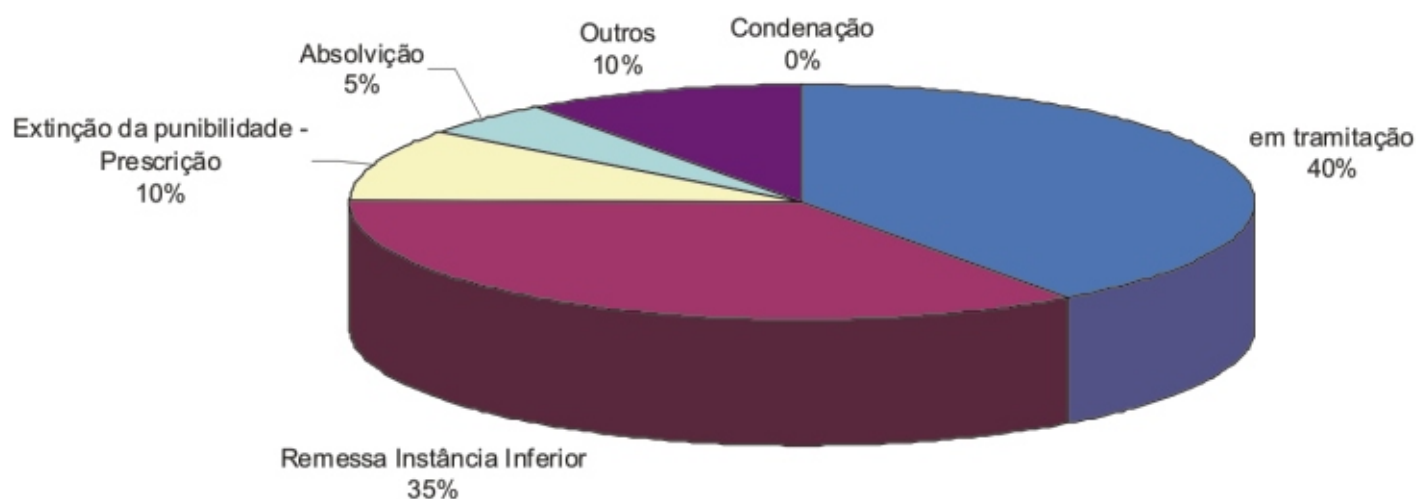
Na série histórica analisada não foram identificadas ações penais originárias distribuídas no STF entre 10/06/1996 e 28/2/2002. O próprio Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário não registra a distribuição de ações penais originárias no STF neste período. Importa ressaltar que, em 1999 foi cancelada a sumula 294 do STF, que estabelecia a prerrogativa de foro para os agentes políticos mesmo após seu afastamento do cargo.

A partir de 2002 há um acréscimo de ações penais distribuídas no Tribunal, com um aumento importante em 2003 e 2004, que pode estar relacionado com a aprovação da Lei 10.628, de 24 de dezembro de 2002 no Congresso Nacional, que estabeleceu a competência especial por prerrogativa de função para o julgamento dos crimes decorrentes de atos administrativos dos agentes políticos, ainda que o inquérito ou a ação judicial fossem iniciados após a cessação do exercício da função pública (norma declarada inconstitucional por decisão do STF na ADI 2787, em 15 de setembro de 2005).

Ano	Nº de Processos	Nº de Decisões Finais	Remessa Instância Inferior
1988	1	-	-
1989	1	-	-
1990	2	-	-
1991	-	-	-
1992	1	3	2
1993	7	3	-
1994	2	1	-
1995	4	1	-
1996	3	1	-
1997	-	2	-
1998	-	1	1
1999	-	4	3
2000	-	-	-
2001	-	3	3
2002	13	1	1
2003	30	14	8
2004	24	10	3
2005	11	10	8
2006	15	9	5
2007	16	14	12
Total	**130**	**77**	**46**

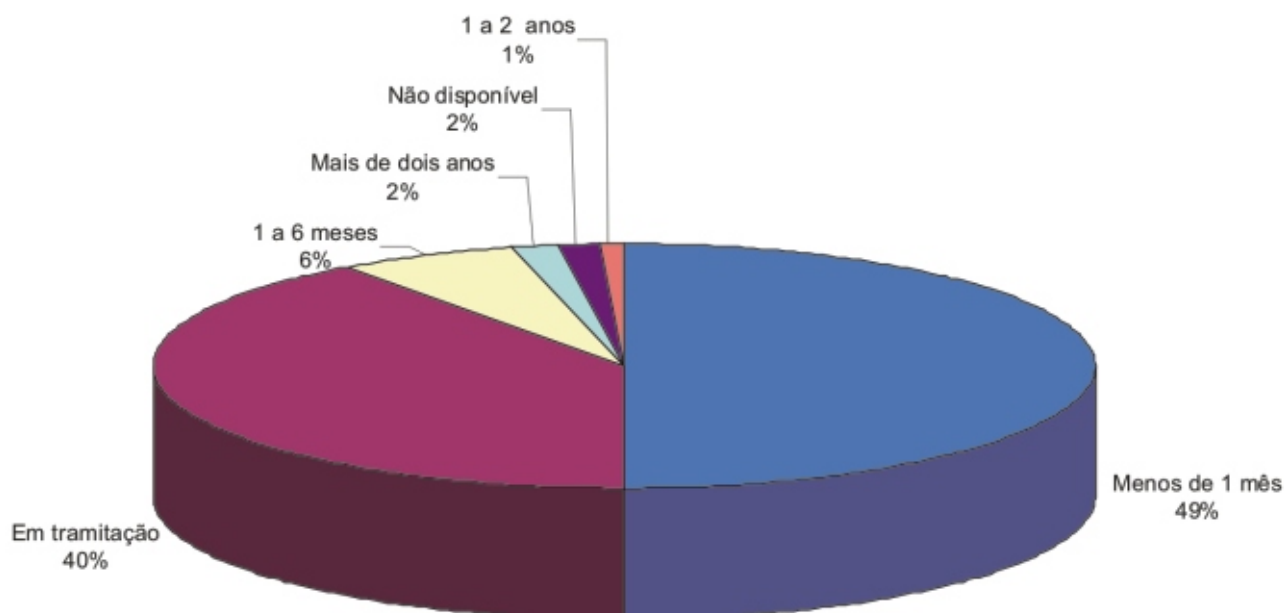
STF - NÚMERO DE PROCESSOS

1.4 Decisões

Em relação ao conteúdo das decisões, observa-se que, das ações penais que não estão em tramitação, a maioria foi remetida à instância inferior (35,38%), possivelmente em decorrência do término do mandato do réu ou querelado. O item "outros" agrega: processos arquivados sem indicativo da razão (1,54%), por extinção de punibilidade por decurso do prazo da suspensão condicional do processo (0,77%), pela morte do réu (0,77%), ou por fatores não explicitados na base de dados (1,54%), por perempção (1,4%), processos reautuados como inquérito (0,77%), dentre outros elencados nas tabelas anexadas.

Sentença/decisão	Quantidade	% em relação ao total
Em tramitação	52	40,00
Remessa Instância Inferior	46	35,38
Extinção da punibilidade - Prescrição	13	10,00
Absolvição	6	4,62
Outros	13	10,00
Condenação	0	0,00
Total	**130**	**100,00**

1.5 Prazo transcorrido entre decisão final e publicação da decisão final

Não se verifica, em regra, excesso de prazo entre a decisão do Tribunal e sua publicação. Metade das decisões são publicadas em menos de 1 mês (50%), que representa um volume significativo se forem excluidos da estatística os processos em tramitação, que representam 40% do total analisado.

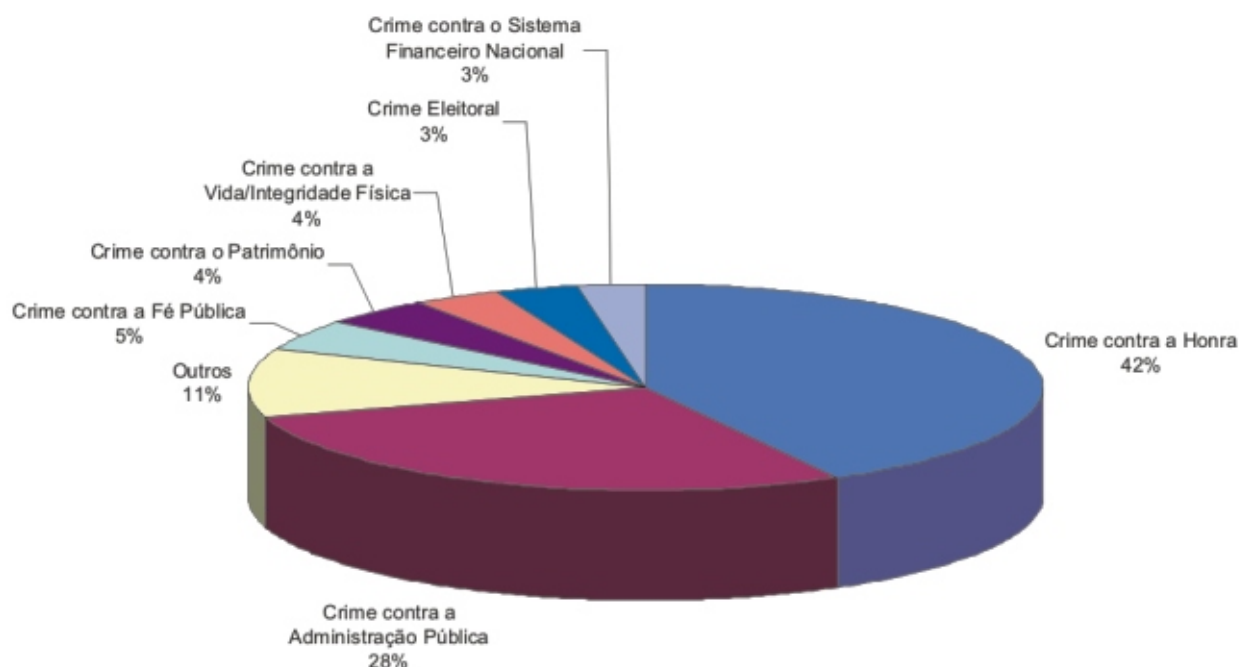
Decisão Final / Publicação	Quantidade	% em relação ao total
Menos de 1 mês	65	50,00
Em tramitação	52	40,00
1 a 6 meses	8	6,15
Mais de dois anos	2	1,54
Não disponível	2	1,54
1 a 2 anos	1	0,77
Total	**130**	**100,00**

STF - DECISÃO FINAL X PUBLICAÇÃO

2. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2.1 Grupos de crimes

A maior parcela das ações penais originárias que ingressam no STJ trata de crimes contra a honra (42,03%), seguida por ações pela prática de crimes contra a administração pública (28,16%). O grupo "outros" (10,97%) é formado pela somatória de ações relacionadas a crimes fiscais (1,86%), crimes contra a liberdade individual (1,04%), porte de armas (0,62%), contravenções (0,41%), crimes de trânsito (0,41%), crimes contra a incolumidade pública (0,21%), crimes previstos na leis de tóxicos (0,21%) e outros indicados nas planilhas anexadas. Não estavam disponíveis informações sobre os crimes que ensejaram a denuncia ou a queixa em 6% das ações penais analisadas.

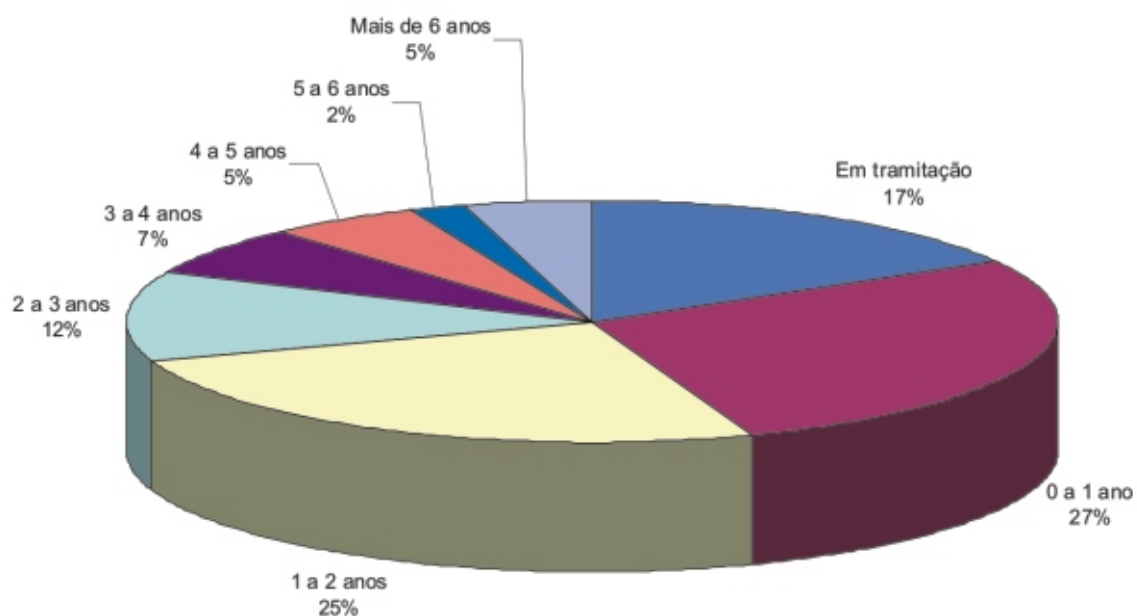
Grupo	Quantidade	% em relação ao total
Crime contra a Honra	203	42,03
Crime contra a Administração Pública	136	28,16
Outros	53	10,97
Crime contra a Fé Pública	23	4,76
Crime contra o Patrimônio	21	4,35
Crime contra a Vida/Integridade Física	17	3,52
Crime Eleitoral	16	3,31
Crime contra o Sistema Financeiro Nacional	14	2,90
Total	**483**	**100,00**

STJ - CRIMES

2.2 Duração dos processos

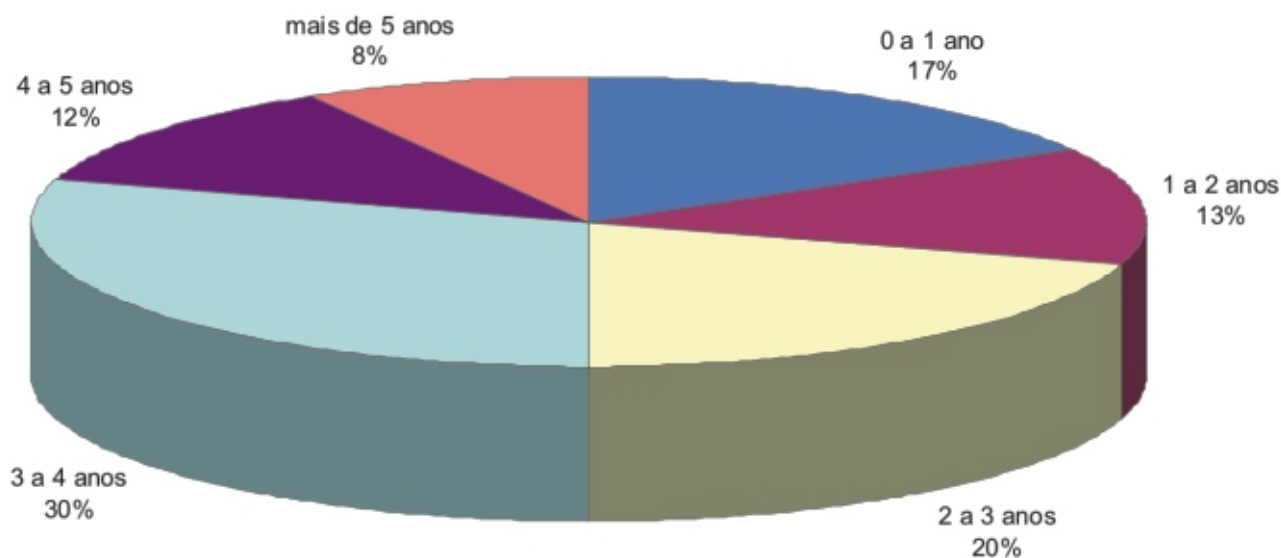
Para identificar o tempo de tramitação das ações penais originárias no Superior Tribunal de Justiça foram estabelecidos dois critérios, a exemplo do método estabelecido para análise similar no STF: (i) tempo de duração de todos os processos classificados como ações penais originárias, arquivados, remetidos a instâncias inferiores ou em tramitação, desde a AP 301; e (ii) tempo de duração dos processos em tramitação.

2.2.1 Total de processos

Duração	Quantidade	% em relação ao total
Em tramitação	81	16,77
0 a 1 ano	133	27,54
1 a 2 anos	123	25,47
2 a 3 anos	58	12,01
3 a 4 anos	32	6,63
4 a 5 anos	25	5,18
5 a 6 anos	9	1,86
Mais de 6 anos	22	4,55
Total	**483**	**100,00**

STJ - TRAMITAÇÃO

2.2.2. Processos em Tramitação

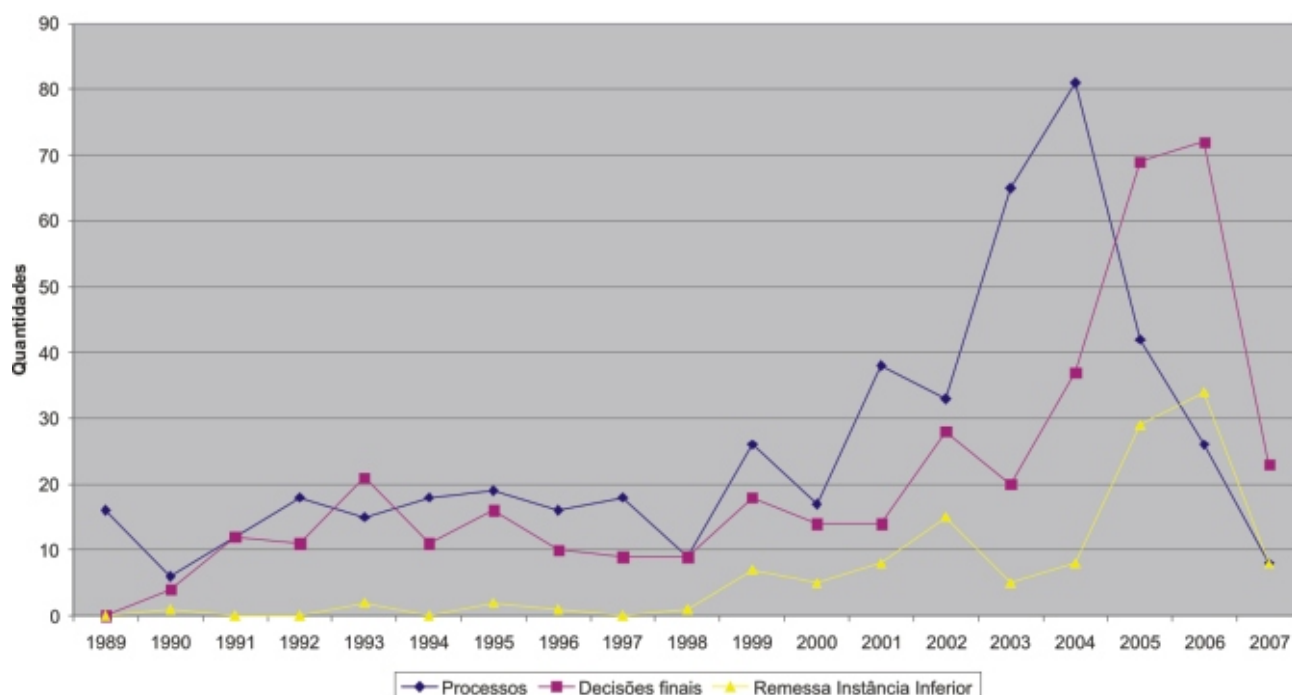
Duração	Quantidade	% em relação ao total
0 a 1 ano	14	16,67
1 a 2 anos	11	13,10
2 a 3 anos	17	20,24
3 a 4 anos	25	29,76
4 a 5 anos	10	11,90
mais de 5 anos	7	8,33
Total	**84**	**100,00**

STJ - SOMENTE EM TRAMITAÇÃO

2.3 Número de processos

Em relação aos processos distribuídos, a série histórica do STJ aponta para um aumento considerável no numero de ações penais em 2003, possivelmente relacionado com a aprovação da Lei 10.628, de 24 de dezembro de 2002 no Congresso Nacional, que estabeleceu a competência especial por prerrogativa de função para o julgamento dos crimes decorrentes de atos administrativos dos agentes políticos, ainda que o inquérito ou a ação judicial fossem iniciados após a cessação do exercício da função pública.

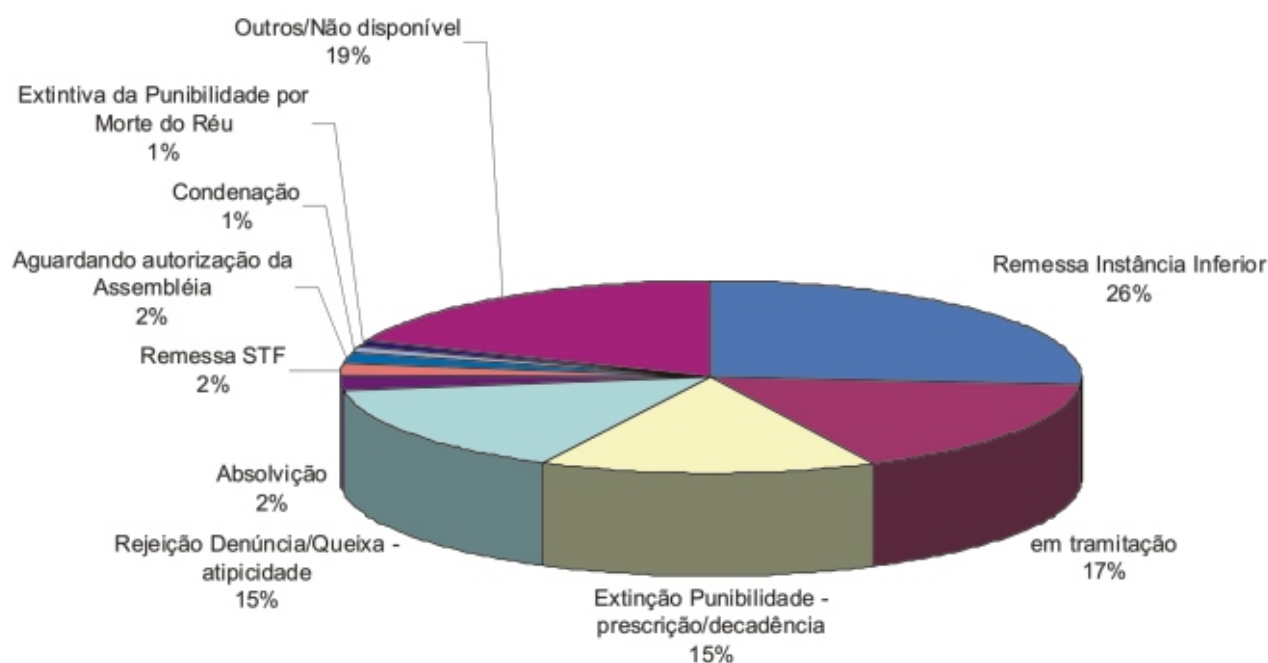
Por outro lado, verifica-se o aumento de processos remetidos à instância inferior a partir de 2005, ano em que a Lei 10.628/02, supracitada, foi declarada inconstitucional por decisão do STF na ADI 2787. Note-se que a queda nos valores ao final da série histórica decorre do fato do ultimo ano ser o ano corrente, que não pode ser utilizado como elemento de comparação porque não apresenta os dados completos.

Ano	nº de Processos	Decisões Finais	Remessa Instância Inferior
1989	16	-	-
1990	6	4	1
1991	12	12	-
1992	18	11	-
1993	15	21	2
1994	18	11	-
1995	19	16	2
1996	16	10	1
1997	18	9	-
1998	9	9	1
1999	26	18	7
2000	17	14	5
2001	38	14	8
2002	33	28	15
2003	65	20	5
2004	81	37	8
2005	42	69	29
2006	26	72	34
2007	8	23	8
Total	**483**	**398**	**126**

STJ - NÚMERO DE PROCESSOS

2.4 Decisões

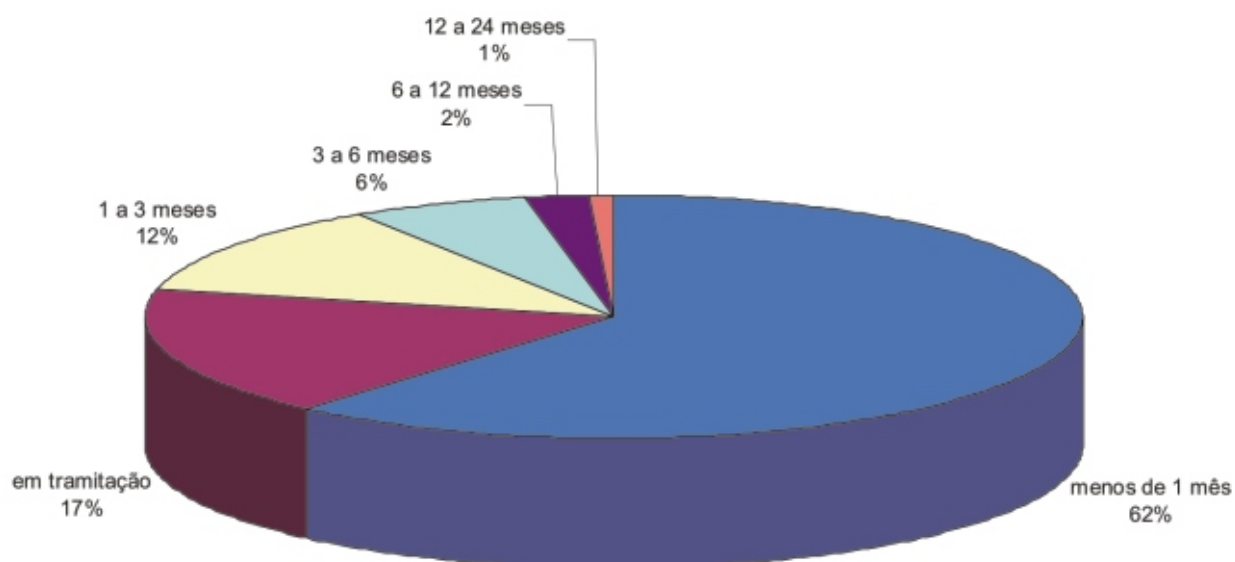
A maioria das ações penais analisadas foi remetida à instância inferior (26,09%), fenômeno semelhante ao que ocorre no STF, possivelmente em decorrência do término do mandato do réu ou querelado. Estão em tramitação 16,77% das ações, em 14,70% houve a extinção da punibilidade por prescrição. O item "outros" agrega: processos arquivados sem indicativo da razão (4,76%), por extinção de punibilidade pela renuncia (0,83%) por decurso do prazo da suspensão condicional do processo (0,62%), pela morte do réu (0,77%), dentre outros elencados nas tabelas anexadas.

Sentença/decisão	Quantidade	% em relação ao total
Remessa Instância Inferior	126	26,09
Em tramitação	81	16,77
Extinção Punibilidade - prescrição/decadência	71	14,70
Rejeição Denúncia/Queixa - atipicidade	74	15,32
Absolvição	11	2,28
Remessa STF	10	2,07
Aguardando autorização da Assembléia	9	1,86
Condenação	5	1,04
Extintiva da Punibilidade por Morte do Réu	5	1,04
Outros/Não disponível	91	18,84
Total	**483**	100,00

STJ - TIPOS DE DECISÃO

2.5 Prazo transcorrido entre decisão final e publicação da decisão final

Não se verifica, em regra, excesso de prazo entre a decisão do Tribunal e sua publicação. Mais da metade das decisões são publicadas em menos de 1 mês (61,28%), que representa um volume significativo se forem excluidos da estatística os processos em tramitação, que representam 17,39% do total analisado.

Decisão Final / Publicação	Quantidade	% em relação ao total
menos de 1 mês	296	61,28
em tramitação	84	17,39
1 a 3 meses	59	12,22
3 a 6 meses	29	6,00
6 a 12 meses	11	2,28
12 a 24 meses	4	0,83
Total	**483**	**100,00**

STJ - DESIÇÃO FINAL X PUBLICAÇÃO

Propostas da AMB para o combate à impunidade

APRESENTAÇÃO

Atualmente, é fato notório que a sociedade a partir da disseminação dos meios de comunicação, da pluralidade de fontes informativas, do volume de notícias de relevante interesse público e da legítima e necessária fiscalização exercida por diferentes segmentos tem apresentado demandas específicas em relação ao Poder Judiciário e este, como um dos Poderes da República, deve ter por dever precípuo elaborar uma política judiciária eficiente que seja capaz de fazer frente a tais questionamentos.

O grande número de processos contra autoridades detentoras de foro privilegiado, bem como a falta de julgamento definitivo destes casos, contribuem de forma decisiva para a sensação de impunidade e descrédito institucional que, atualmente, aflige a sociedade brasileira.

Nesse contexto, a AMB identifica claramente um anseio legítimo da sociedade que diz respeito ao combate à morosidade nos julgamentos dos processos relacionados à corrupção. Nas democracias modernas, tem-se que esta chaga social é vista como um fenômeno pernicioso que precisa ser combatido, e o Judiciário pode e deve adotar uma diretriz política no sentido de priorizar o julgamento destes processos.

Com o intuito de oferecer uma resposta às justas demandas da população, a AMB vem apresentar algumas propostas que podem auxiliar no combate à corrupção e à impunidade.

1. AUTORIDADES DETENTORAS DE FORO PRIVILEGIADO

AUTORIDADE	LOCAL DE JULGAMENTO	BASE LEGAL
Presidente e Vice-Presidente da República	STF	Art. 102, I, “b”, CR/88
Deputados Federais e Senadores	STF	Art. 102, I, “b”, CR/88
Ministros de Estado	STF	Art. 102, I, “b”, CR/88
Procurador-Geral da República	STF	Art. 102, I, “b”, CR/88
Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	STF	Art. 102, I, “c”, CR/88
Membros do Tribunal de Contas de União	STF	Art. 102, I, “c”, CR/88
Membros dos Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE, STM)	STF	Art. 102, I, “c”, CR/88
Chefes de missão diplomática de caráter permanente	STF	Art. 102, I, “c”, CR/88
Governadores	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Desembargadores dos Tribunais de Justiça	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Membros dos Tribunais de Contas Estaduais	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e dos Tribunais Regionais do Trabalho	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Membros dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Membros do MPU que oficiem perante os Tribunais	STJ	Art. 105, I, “a”, CR/88
Juízes Federais, Militares e do Trabalho	Tribunais Regionais Federais	Art. 108, I, “a”, da CR/88
Membros do MPU	Tribunais Regionais Federais	Art. 108, I, “a”, da CR/88
Prefeitos	Tribunais de Justiça	Art. 29, X, da CR/88
Juízes Estaduais	Tribunais de Justiça	Art. 96, III, da CR/88
Promotores de Justiça	Tribunais de Justiça	Art. 96, III, da CR/88

2. EXTINÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO: UMA NECESSIDADE

É imperioso que a sociedade brasileira e os Poderes constituídos comecem a refletir e a discutir acerca da necessidade de extinção do foro privilegiado.

Longe de representar uma prerrogativa de defesa e preservação funcional da autoridade objetivo para o qual foi originalmente concebido , o instituto do foro privilegiado, ao longo da história, tem se transfigurado em um inconcebível privilégio, vez que tem sido recorrentemente utilizado como instrumento de preservação da impunidade por agentes políticos e servidores públicos, em diferentes esferas e Poderes do Estado.

Os processos que, em sentido amplo, investigam corrupção de autoridades e lesão ao patrimônio público demandam, pela relevância dos bens protegidos, uma prestação jurisdicional célere e eficiente. Ocorre que, infelizmente, a notória falta de estrutura dos Tribunais brasileiros, aliada à dificuldade de implantação de políticas nacionais de gestão eficiente do Judiciário, tem contribuído para a morosidade do julgamento destas espécies de processo, em franco descrédito das instituições, sobretudo do Poder Judiciário.

Neste passo, entendemos que devem ser apoiadas todas as iniciativas gerenciais e legislativas que contribuam para modificar este cenário.

E é assim que a AMB posiciona-se contrariamente à Proposta de Emenda à Constituição n° 358, de 2005, no tocante à extensão do foro privilegiado também para a ação popular e a ação civil pública contra atos do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal que passariam ao STF e contra atos dos ministros de Estado e comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, ou do próprio Tribunal que passariam ao STJ.

Ao mesmo tempo, afigura-se como relevante e necessária a propositura imediata de uma PEC que ponha fim, imediatamente, ao foro privilegiado, em todas as suas instâncias e esferas.

3. PROJETOS DE LEI DE COMBATE À IMPUNIDADE APOIADOS PELA AMB

A prioridade na tramitação e a conseqüente aprovação destes projetos de lei e de emenda à Constituição contribuirão, seguramente, para tornar mais célere e eficiente a instrução e o julgamento dos processos de corrupção e de foro privilegiado.

Desse modo, a AMB defende que o Congresso Nacional dê prioridade política à análise dos seguintes projetos:

PL 1191/2007	Deputado Flávio Dino - PCdoB/MA.	Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Confere ao relator, em ações penais originárias do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, a faculdade de convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos Tribunais Regionais Federais, bem como juizes das varas criminais da Justiça dos Estados e Municípios.	Aguarda distribuição na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.
PL 1192/2007	Deputado Flávio Dino - PCdoB/MA.	Altera a Lei nº 10.001, de 4 de setembro de 2000. Estabelece a obrigatoriedade de informar-se também ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público as providências adotadas e a fase processual em que se encontram os procedimentos ou processos instaurados em decorrência de Comissão Parlamentar de Inquérito.	Aguarda distribuição na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.
PLS 268/2007	Senadora Ideli Salvatti (PT/SC)	Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para dar prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em processos de crimes de responsabilidade de funcionários públicos.	Comissão de Justiça do Senado. Relator: senador Edison Lobão (PFL/MA)
PL 1277/2007	Deputado Antonio Carlos Pannunzio - PSDB/SP.	Acrescenta parágrafo único ao art. 431 do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Garante a prioridade de tramitação aos processos por crimes comuns e de responsabilidade de autoridades com foro de julgamento definido pela prerrogativa de função.	Aguarda distribuição na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.
PEC 78/2007	Deputado Paulo Rubem Santiago (PT/PE)	Altera o § 1º do art. 53 da Constituição Federal. Estabelece que os Deputados e Senadores serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal a partir da posse e nos casos relacionados com o exercício do mandato; altera a nova Constituição Federal.	Aguarda distribuição na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.

PROJETOS DE LEI

PROJETO DE LEI Nº 1191, DE 2007

(Do deputado Flávio Dino - PCdoB/MA)

Altera a Lei nº 8038, de 28 de maio de 1990.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 8038, de 28 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

Art. 3º ....
....

III - convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos Tribunais Regionais Federais, bem como juízes de varas criminais da Justiça dos Estados e da Justiça Federal, pelo prazo máximo de 6 (seis) meses, para a realização de atos de instrução expressamente definidos em decisão. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei pretende conferir ao relator, em ações penais originárias do Supremo tribunal federal e do Superior Tribunal de Justiça, a faculdade de convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos tribunais de Regionais Federais, bem como juízes de varas criminais da Justiça dos Estados e da Justiça Federal, a fim de que realizem atos de instrução expressamente definidos em decisão, como forma de conferir mais agilidade à tramitação processual, medida essa que deriva inclusive de sugestões apresentadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros AMB.

PROEJTO DE LEI Nº 1192, DE 2007

(Do deputado Flávio Dino - PCdoB/MA)

Altera a Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará às autoridades mencionadas no caput deste artigo, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de lei pretende estabelecer a obrigatoriedade de comunicar-se também ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público as providências adotadas e a fase processual em que se encontram os procedimentos ou processos instaurados em decorrência das conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, como forma de conferir transparência na condução das medidas.

Ressalte-se que a iniciativa deriva inclusive de sugestões apresentadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros AMB, posto que compete constitucionalmente àqueles Órgãos o controle da atuação dos magistrados e dos membros do Ministério Público, o que abrange a avaliação da produtividade de tais agentes públicos.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 268, DE 2007

(Da Senadora IDELI SAVATTI)

Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para dar prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em processos de crimes de responsabilidade de funcionários públicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

"Art. 518-A. Os procedimentos judiciais nos processos de crimes funcionais de que trata este capítulo terão prioridade na tramitação de todos atos e diligências, em qualquer instância." (AC)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

É recorrente na sociedade brasileira a indagação: por que pouco se pune o agente público que comete delito funcional, ou seja, por crimes praticados "contra a Administração em Geral", tipificados nos arts. 312 a 326 do Código Penal?

A sensação de impunidade que se tem, quando se trata de processar e julgar aqueles que tenham praticado crimes de concussão, peculato, corrupção passiva, condescendência criminosa, prevaricação, emprego irregular de verbas públicas, entre outros, estimula, entre os cidadãos, a crença na impotência das instituições e menoscabo do Estado Democrático de Direito.

Essa ambiência é propícia à proliferação de ideários autoritários. Com efeito, se as leis que visam à conformação de conduta social de respeito a valores republicanos não são observadas, se pouco se tem notícia de aplicação das sanções pertinentes, como consectário de comportamento incompatível com as normas de resguardo da probidade administrativa, exsurge, no horizonte, como solução alternativa, o solapamento do regime democrático representativo e da ordem constitucional.

Esse quadro é demasiadamente preocupante. O filósofo Renato Janine Ribeiro, em artigo publicado na Folha de S.Paulo, assinalou: "a corrupção não é apenas o furto de um bem. Não podemos reduzir a corrupção a uma visão superficial que a considera análoga ao furto ou ao roubo (veja-se o insulto tão comum, 'político ladrão'). Ela é pior que isso. Vai na jugular do bem comum. Faz troça da coisa pública, da res publica. Arruína os costumes. Prestigia condutas que fazem mal ao outro" (As bases sociais da honestidade. FSP, edição de 02/07/2005).

Esse estado de coisas, essa lassidão moral, quando se trata da tutela da coisa pública, não pode prevalecer, não pode prosperar. Há que se atacar o mal de todas as formas possíveis. É inequívoco que, nos últimos tempos, tem aumentado, sensivelmente, a atuação das autoridades policiais na apuração da materialidade de delitos dessa natureza e na identificação dos meliantes. Em igual sentido, anota-se a ação do Ministério Público, cumprindo o seu dever de oferecimento de denúncias. Entretanto, não se observa a conseqüência derradeira desses procedimentos, qual seja, a punição dos responsáveis.

Urge, nos processos penais que tenham por escopo pôr um paradeiro nesses assaltos "à jugular do bem comum", que prevaleça a prestação jurisdicional célere. Uma forma de se imprimir maior celeridade a feitos dessa natureza seria o legislador prever que se aplicaria aos processos de crimes funcionais o processo sumário. Ocorre que muitos dos crimes funcionais são punidos com a pena de

reclusão e o processo sumário é rito que se observa nos crimes punidos com a pena de detenção. Como uma padronização das penas -- nivelando todos os crimes funcionais, como puníveis com a pena de detenção - não seria, em hipótese alguma, conveniente, impõe-se descartar essa alternativa.

Por outro lado, elencar certos crimes funcionais e dizer que a todos eles, sem exceção, e sem alteração de penas, caberia o rito sumário, poderia gerar a discussão de inconstitucionalidade, ante o fato de que outros crimes, funcionais ou não, são também punidos com a pena de reclusão e exigem a observância do rito ordinário. Não é nossa intenção suscitar qualquer contencioso em torno da desconsideração das cláusulas do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, garantias fundamentais, de estatura constitucional, inalienáveis por si, às quais devotamos o maior respeito.

A alternativa que se apresenta nesta proposição mantém as penas já capituladas no Código Penal para cada um dos delitos arrolados entre os arts. 312 e 326 daquele diploma legal. Em outra oportunidade se deve fazer um exame mais amiúde da adequação daquelas penas à realidade.

O que entendemos ser problema que pode ser enfrentado, de imediato, sem maiores indagações de política criminal, é dispor sobre a prioridade de tramitação de todos os atos e diligências nesses processos, em todas as instâncias. Com isso, pode-se diminuir, sensivelmente, a argüição de prescrição intercorrente da pretensão punitiva, prevista no art. 109 do Código Penal, expediente de que se valem os defensores de acusados por crimes dessa natureza, para livrá-los da sentença condenatória e, por conseqüência, do cumprimento de pena.

Por esses motivos, confiamos no acolhimento dessa proposição pelos Nobres Pares, acreditando que sua conversão em norma legal reafirma e prestigia o princípio republicano, norteador de nossa ordem constitucional.

PROJETO DE LEI Nº 1277, DE 2007

(Do deputado Antonio Carlos Pannunzio - PSDB/SP)

Acrescenta parágrafo único ao art. 431 do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

Art. 1º O art. 431 do Decreto-lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 Código de Processo Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Parágrafo único. Os processos sujeitos a competência pela prerrogativa de função a que se refere o art. 84 terão preferência sobre quaisquer outros."
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O projeto de lei que apresento pretende assegurar tramitação prioritária aos processos por crimes comuns e de responsabilidade a que estejam respondendo autoridades públicas com foro de julgamento definido em razão de prerrogativa de função, na forma do art. 84, caput, do Código de Processo Penal.

O projeto realiza o interesse da sociedade e o da autoridade pública honesta.

É do interesse da sociedade julgar com o máximo de brevidade o mau agente público, mormente para extirpar da Administração Pública aquele que trabalha contra ela e contra o cidadão.

Por outro lado, o projeto também é do interesse da autoridade pública honesta: um rápido desfecho do processo, com cabal manifestação judicial acerca da correção de conduta do agente público, tira desse qualquer pecha de suspeição que possa embaraçar-lhe o bom desempenho das respectivas atribuições funcionais.

Estas são as razões de interesse público que me levam a submeter à elevada apreciação dos nobres pares o projeto de lei em causa.

Sala das Sessões, em 06 de junho de 2007.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 78, DE 2007

(Do deputado Paulo Rubem Santiago e outros)

Altera o § 1º do art. 53 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 1º do art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 53... ....

§ 1º. Os Deputados e Senadores, desde a posse, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal nos casos relacionados com o exercício do mandato". (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A redação atual do § 1º do art. 53 da Constituição estabelece que os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

A interpretação desse dispositivo indica que, em se tratando infração penal praticada por parlamentar na vigência do mandato, seja ou não relacionada com o exercício das funções congressuais, enquanto durar o mandato, a competência será da Corte Suprema.

Somente com o encerramento do exercício do mandato é que cessará a prerrogativa de foro do parlamentar, não mais subsistindo, em conseqüência, a competência do Excelso Pretório para o processo e julgamento, devendo ocorrer a remessa dos autos respectivos à Justiça de primeiro grau.

A presente proposta de emenda à Constituição pretende alterar o princípio da prerrogativa de foro do congressista. Na forma ora proposta, a competência do Supremo Tribunal Federal para o processo e julgamento dos Deputados e Senadores nas infrações penais comuns ocorreria após a posse e limitar-se-ia aos casos relacionados com o exercício do mandato.

Trata-se, como se vê, de medida moralizadora, evitando que o parlamentar se acoberte sob o manto do foro privilegiado, no que concerne aos delitos praticados antes da posse e sem guardar qualquer relação com o exercício do mandato.

Ante o exposto, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares no Congresso Nacional para a aprovação desta proposta de emenda á Constituição.

4. DISPOSITIVOS LEGAIS VIGENTES QUE PERMITEM INSTRUÇÃO RÁPIDA DOS PROCESSOS DE FORO PRIVILEGIADO - DELEGAÇÃO DE ATOS INSTRUTÓRIOS

O ordenamento jurídico em vigor prevê a possibilidade de delegação de determinados atos instrutórios pelos Tribunais (vide, por exemplificativos, o art. 21, XIII, do Regimento Interno do STF, e o art. 34, III, do Regimento Interno do STJ).

A AMB propõe que esta modalidade seja incentivada e, mais importante, tenha seu escopo ampliado, no sentido de que seja permitida a convocação de juízes ou desembargadores para que realizem referida instrução junto ao STF e ao STJ, em salas de instrução previamente criadas e instaladas, e que também seja permitida a delegação de atos instrutórios aos juízes ou desembargadores da localidade do fato.

4.1. REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. 21. São atribuições do Relator:

XIII - delegar atribuições a outras autoridades judiciárias, nos casos previstos em lei e neste Regimento;

Art. 239. A instrução do processo obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal.
§ 1º O Relator poderá delegar o interrogatório do réu e qualquer dos atos de instrução a juiz ou membro de outro Tribunal, que tenha competência territorial no local onde devam ser produzidos.

4.2. REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do Relator
Art. 34. São atribuições do relator:

III - delegar atribuições a autoridades judiciárias de instância inferior, nos casos previstos em lei ou neste Regimento;

Art. 225. A instrução obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal.
§ 1º. O relator poderá delegar a realização do interrogatório ou de outro ato da instrução a Juiz ou membro de Tribunal do local de cumprimento da carta de ordem.

4.3. Lei 8.038/90 - INSTITUI NORMAS PROCEDIMENTAIS PARA OS PROCESSOS QUE ESPECIFICA, PERANTE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. 9º A instrução obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal.
§ 1º O relator poderá delegar a realização do interrogatório ou de outro ato da instrução ao juiz ou membro de tribunal com competência territorial no local de cumprimento da carta de ordem.
§ 2º Por expressa determinação do relator, as intimações poderão ser feitas por carta registrada com aviso de recebimento.

5. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS DE AUTORIA DA AMB, FEITO AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA CNJ, REQUERENDO A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Em maio de 2007, a AMB tomou a inédita iniciativa de requerer que o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de seu poder de planejamento, gestão e fiscalização do Poder Judiciário, elabore e implemente uma "Política Judiciária Nacional de Combate à Corrupção", a ser observada por todos os Tribunais e membros do Judiciário brasileiro (leia na página 37).

Tal política deve ser elaborada tendo como ponto de partida duas grandes premissas: primeiro, faz-se necessário que sejam priorizados os julgamentos relativos a (i) combate à corrupção dos agentes públicos, políticos e quaisquer cidadãos envolvidos, em todos os níveis e de todos os Poderes, (ii) defesa do patrimônio público e (iii) autoridades detentoras de foro privilegiado. Paralelamente, é imprescindível que o CNJ recomende a criação de varas e de câmaras especializadas nestas espécies de processo, a fim de contribuir na otimização dos julgamentos.

AO EGRÉGIO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Pedido de Providências

Objeto: Requer seja elaborada e implementada uma Política Judiciária Nacional de Combate à Corrupção

A ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS AMB, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP 70712-903, com fulcro no que deliberado por seu Conselho Executivo, vem, respeitosamente, na presença deste egrégio Conselho Nacional de Justiça CNJ, formular pedido de providência (art. 103-B, §4º, I, II e VII, da CR/88 c/c art. 109 do Regimento Interno do CNJ), e assim o faz nos seguintes termos:

DA LEGITIMIDADE
A AMB é entidade de classe de alcance nacional e tem como premissa, dentre seus objetivos estatutários, não apenas a defesa das garantias e direitos dos magistrados, mas, sobretudo, o fortalecimento do Poder Judiciário e a promoção dos valores do Estado Democrático de Direito.

É em atenção a estes princípios e com apoio na decisão tomada por seu Conselho Executivo, na data de 22 de maio do corrente ano, que a AMB vem postular este pedido de providências, confiante na relevante missão constitucionalmente atribuída ao CNJ como Órgão Superior de administração, planejamento e fiscalização do Poder Judiciário brasileiro.

DO OBJETO
Atualmente, é fato notório que a sociedade a partir da disseminação dos meios de comunicação, da pluralidade de fontes informativas, do volume de notícias de relevante interesse público e da legítima e necessária fiscalização exercida por diferentes segmentos tem apresentado demandas específicas em relação ao Poder Judiciário e este, como um dos Poderes da República, deve ter por dever precípuo elaborar uma política judiciária eficiente que seja capaz de fazer frente a tais questionamentos.

Nesse contexto, a AMB identifica claramente um anseio legítimo da sociedade que diz respeito ao combate à morosidade nos julgamentos dos processos relacionados à corrupção. Nas democracias modernas, tem-se que a chaga da corrupção é vista como um fenômeno pernicioso que precisa ser combatido, e o Judiciário pode e deve adotar uma diretriz política no sentido de priorizar o julgamento destes processos.

Em um primeiro momento, é possível identificar que, ao lado do efetivo combate à corrupção, em todas as suas formas e instâncias, também se faz necessário o julgamento em tempo razoável dos processos relacionados à defesa do patrimônio público e daqueles que envolvam autoridades detentoras de foro privilegiado.

A AMB, portanto, sustenta que devem ser priorizados os julgamentos relativos a: (i) combate à corrupção dos agentes públicos, políticos e quaisquer cidadãos envolvidos, em todos os níveis e de todos os Poderes; (ii) defesa do patrimônio público; e (iii) autoridades detentoras de foro privilegiado.

DA NECESSÁRIA INTERVENÇÃO ATIVA POR PARTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
Em dezembro de 2004, os Chefes dos Três Poderes da República firmaram o "Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano" 1, do que resultou um consenso entre diversos setores da sociedade e membros do Sistema de Justiça em torno de uma das questões mais prementes do Poder Judiciário Nacional: o fato de que a morosidade dos processos, a indefinição quanto ao seu julgamento final e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, fomentam a insegurança jurídica, geram impunidade e, no limite, comprometem a credibilidade da democracia.

E nesta mesma época foi criado o CNJ, a partir da Emenda Constitucional n° 45, de 2004, a quem foi atribuída a responsabilidade de elaborar o planejamento estratégico do Poder Judiciário. As palavras extraídas do próprio Relatório Anual 2006 deste CNJ2, por objetivas, dão a dimensão da importância das funções desta Instituição não só para o Judiciário nacional, mas, também, para toda a sociedade: "O trabalho do Conselho Nacional de Justiça - CNJ é de importância vital para a reforma judiciária nos planos da atuação administrativa e financeira e no controle ético-disciplinar. Sua missão institucional precípua é a formulação de políticas e estratégias nacionais para tornar o Sistema Judiciário mais eficiente e menos oneroso" (destacamos). E é justamente sob este fundamento que dá ênfase na função de planejamento estratégico e gerencial, em âmbito nacional, das políticas judiciárias que o CNJ é instado a regulamentar e priorizar o julgamento dos processos que envolvem casos de notório e relevante interesse público.

Não é demais ressaltar que a criação do CNJ se insere na diretriz constitucional de fortalecimento e aprimoramento do Poder Judiciário, uma vez que a Constituição da República lhe atribuiu a função de controle da atuação administrativa e financeira deste Poder, competindo-lhe, também, zelar pela observância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência no âmbito da administração judiciária.

A competência e a legitimidade deste CNJ para regulamentar e disciplinar a presente questão advém da própria finalidade para a qual o órgão foi constitucionalmente instituído. Conforme decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos da Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade nº. 1217, o CNJ detém o poder de expedir normas primárias sobre as matérias referidas no inciso II do § 4º do art. 103-B da Constituição. Nesse sentido, cabe considerar que as normativas do Conselho Nacional de Justiça "não provêm de órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF)" (ADC 12 MC/DF). Assim, balizado o alcance dos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, uma das atividades desenvolvidas pelo órgão consiste em expedir atos normativos e recomendar providências com a finalidade de zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal.

O presente requerimento, inclusive, vai ao encontro das prioridades estabelecidas pelo próprio CNJ, conforme se extrai do citado Relatório Anual 20063:

"A terceira parte apresenta recomendações de providências consideradas pelo Conselho como prioritárias para o aprimoramento do serviço judiciário. As sugestões alcançam tanto o âmbito normativo quanto o administrativo e gerencial.

As recomendações visam a atingir os seguintes objetivos:
(...)
- adotar iniciativas que repercutam em favor dos direitos humanos e do acesso à Justiça, bem como do combate ao crime organizado, à impunidade e à violência urbana;
- ampliar a legitimação democrática da magistratura, interagindo mais ativamente com a opinião pública e aumentando a visibilidade dos pontos positivos da atuação judicial. (destacamos)

DO PEDIDO
Pelo exposto, é o presente para requerer que este CNJ, nos limites de sua função de planejamento e elaboração de políticas judiciárias efetivas (art. 103-B, §4º, I, II e VII, da CR/88 e precedente STF na Medida Cautelar ADC 12-DF), adote todas as providências de sua competência, no sentido de regulamentar, normatizar, recomendar e fiscalizar que o Poder Judiciário brasileiro, através de seus magistrados e Tribunais, tenham como prioridade o julgamento de processos relativos a (i) corrupção, (ii) defesa do patrimônio público e (iii) que envolvam autoridades detentoras de foro privilegiado.

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília-DF, 29 de maio de 2007.

Rodrigo Tolentino de Carvalho Collaço
Presidente

6. ESTATÍSTICAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL: UM MODELO A SER ADOTADO

A especialização das varas e das câmaras revela-se um caminho bastante recomendável para priorizar o julgamento dos processos aqui tratados. Os benefícios advindos da especialização já são bastante conhecidos no âmbito do Poder Judiciário, e o exemplo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que criou uma câmara especializada no julgamento de crimes que envolvam prefeitos, vem mostrando resultados significativos em termos de eficiência.

4ª Câmara Criminal do TJRS, especializada no julgamento de crimes que envolvam prefeitos. Criada em 1994.

Ano	Condenações	Absolvições
1994	13	27
1995	30	26
1996	18	28
1997	06	23
1998	07	28
1999	10	11
2000	11	10
2001	03	07
2002	06	19
2003	21	30
2004	27	34
2005	11	43
2006	04	10
2007 *(até maio /07)*	02	01

Obs: Processos distribuídos para a 4ª Câmara Criminal em 2006 (incluindo todas as matérias de competência da Câmara): 2.095. Desse total, 146 são relativos a crimes de Prefeito e 75 a crimes de ex-Prefeitos.

7. CONCLUSÕES: POSSÍVEIS SOLUÇÕES DEFENDIDAS PELA AMB

Elaboração de uma Política Judiciária Nacional de Combate à Corrupção, que seja implementada, executada e fiscalizada pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício de sua função de gestão e planejamento estratégico do Poder Judiciário;

Extinção imediata do foro privilegiado;

Utilização, pelos STF e pelos Tribunais, dos mecanismos atualmente em vigor, que permitem a delegação de atos instrutórios de processos criminais que envolvam autoridades detentoras de foro privilegiado;

Ampliação da possibilidade de delegação de atos instrutórios ao juiz da localidade do fato e criação de "salas de instrução" junto ao STF, STJ e Tribunais brasileiros;

Aprovação dos projetos de lei aqui tratados, com o objetivo de aprimorar o sistema processual brasileiro e agilizar a instrução e julgamento de processos;

Criação e difusão de varas e câmaras especializadas para o julgamento de crimes relacionados a corrupção, foro privilegiado e defesa do patrimônio público.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Controles Internos e Corrupção:
O caso da Petrobras

Natália Rezende

2018

Corruption and Governance MA

Introdução e Metodologia

- Pesquisa sobre as causas e soluções → aspectos sociais
  → aspectos organizacionais → controles internos

- Raciocínio: ↑ custo; ações punitivas → pouca evidência empírica (Abaalkhail, 2016)

- Objetivo: desenvolver uma melhor compreensão da relação entre controles internos e corrupção e sua influência na contenção do problema

- Pergunta da pesquisa: Como o sistema de controle interno da Petrobras contribuiu (ou não) para o desenvolvimento do esquema de corrupção na empresa?

"Comprehending the many aspects of internal controls and evaluating them and their weaknesses allows for partially understanding the nature of corruption that may be flourishing (Chtioui and Thiéry- Dubuisson, 2011)."

Introdução e Metodologia

- Estudo de Caso

"Applying a case study is appropriate for a comprehensive account of an event because it enables a qualitative analysis of the multiple dimensions of a problem, allowing for the identification of several processes that interact in the studied context and contributing to their better understanding (Peters, 1998)"

Explorar o problema em vez de testar teorias existentes

- *Framework* do COSO: Controle Interno – Estrutura Integrada

- Pesquisa qualitativa → extensa análise documental com a complementação de entrevista semiestruturada

Controles Internos

- Abordagem tradicional X abordagem atual

- Em 1992, o COSO (Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commisison) publicou *Internal Control – Integrated Framework*

"revolucionário" (D'Aquila, 2013) → atualizado em 2013

- Definição COSO: *"processo conduzido pela estrutura de governança, pela administração e por outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade".*

Figure 1 – COSO Framework components and principles.

Control Environment

1. The organization demonstrates a commitment to integrity and ethical values.
2. The board of directors demonstrates independence from management and exercises oversight of the development and performance of internal control.
3. Management establishes, with board oversight, structures, reporting lines, and appropriate authorities and responsibilities in the pursuit of objectives.
4. The organization demonstrates a commitment to attract, develop, and retain competent individuals in alignment with objectives.
5. The organization holds individuals accountable for their internal control responsibilities in the pursuit of objectives.

Risk Assessment

6. The organization specifies objectives with sufficient clarify to enable the identification and assessment of risks relating to objectives.
7. The organization identifies risks to the achievement of its objectives across the entity and analyses risks as a basis for determining how the risks should be managed.
8. The organization considers the potential for fraud in assessing risks to the achievement of objectives.
9. The organization identifies and assesses changes that could significantly impact the system of internal control.

Control Activities

10. The organization selects and develops control activities that contribute to the mitigation of risks to the achievement of objectives to acceptable levels.
11. The organization selects and develops general control activities over technology to support the achievement of objectives.
12. The organization deploys control activities through policies that establish what is expected and procedures that put policies into action.

Information & Communication

13. The organization obtains or generates and uses relevant, quality information to support the functioning of internal control.
14. The organization internally communicates information, including objectives and responsibilities for internal control, necessary to support the functioning of internal control.
15. The organization communicates with external parties regarding matters affecting the functioning of internal control.

Monitoring Activities

16. The organization selects, develops, and performs ongoing and/or separate evaluations to ascertain whether the components of internal control are present and functioning.
17. The organization evaluates and communicates internal control deficiencies in a timely manner to those parties responsible for taking corrective action, including senior management and the board of directors, as appropriate.

Source: D'Aquila (2013), based on COSO Framework.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Controles Internos

- *Hard controls*: controles formais, mecanismos explícitos para orientar o comportamento através de regras escritas, procedimentos, delegação de autoridade e responsabilidade.

- *Soft controls*: controles informais e intangíveis, relacionados a aspectos culturais e comportamentais de uma organização

- UNCAC 2003

Article 9. Public procurement and management of public finances

"2. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, take appropriate measures to promote transparency and accountability in the management of public finances. Such measures shall encompass, inter alia: (...)

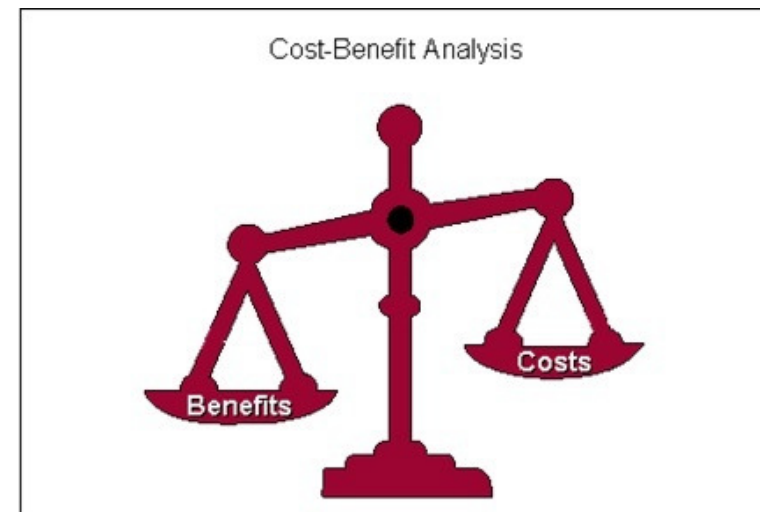
(d) Effective and efficient systems of risk management and internal control;"

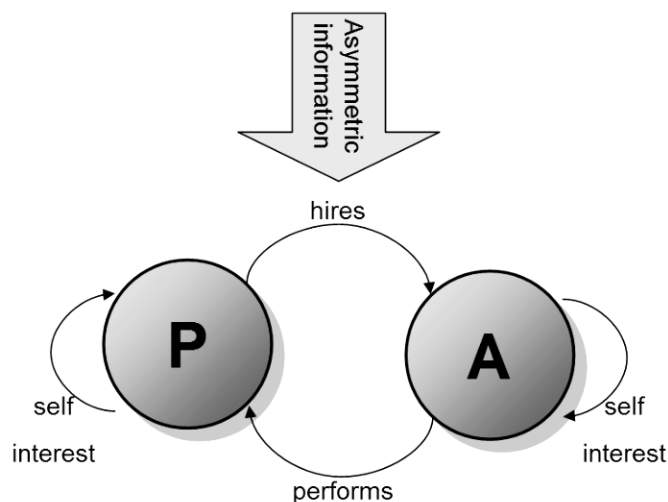
Referencial Teórico

- Definição de corrupção → normas legais
  → normas sociais

TI: *"The abuse of entrusted power for private gain"*

- Principais escolas: Economia institucional e Neo-institucionalismo

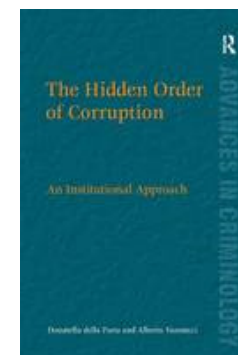
Teoria da escolha racional

Referencial Teórico

- Economia institucional: modelo do agente/principal
- Fórmula do Klitgaard: C = M+D-A

- Controles internos: diminui a assimetria de informação, aumenta o custo do agente de se envolver em corrupção

- Neo-institucionalismo → corrupção atinge um equilíbrio estável
- Análise custo/benefício determinada pela extensão da corrupção e da dinâmica de interação social

→ Ação coletiva: custo de ser honesto é muito alto, não há atores para implementar as reformas

→ Custos de transação: informação, negociação, monitoramento e cumprimento. Custo moral. Instituição informal.

"Path-dependence"

Referencial Teórico

'[a]ll the agents may well understand that they would stand to gain from erasing corruption, but because they cannot trust that most other agents will refrain from corrupt practices, they have no reason to refrain from paying or demanding bribes'. (Rothstein, 2011)

'[y]ou can't get rid of corruption by structural change or even by replacing one elite with another. The strongest determinant of change in corruption is change in trust.' (Uslaner, 2005)

Controles internos para o aumento da confiança → Reconhece a importância dos "soft controls"

- Críticas: não esclarece o ponto de partida da corrupção e como instituições tem seus níveis em primeiro lugar, baseados na teoria da escolha racional

Referencial Teórico

O que alguns estudos dizem...

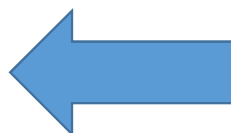
- Falk e Kosfeld (2004): testar como o agente percebe a escolha de ser controlado e como isso afeta o seu comportamento. A decisão de controlar é vista como um sinal de desconfiança.

- Schickora (2011): usou um jogo de corrupção para testar o “4EP” → aumento da corrupção.

- Abaalkhail (2016): a qualidade do sistema de controle interno de cada organização foi em parte responsável pelo seu nível de corrupção e a eficácia dos “hard controls” dependiam da qualidade dos “soft e monitoring controls”

- (Paine, 1994; Treviño et al., 1999, Huberts and Hoekstra, 2016): controles baseados em conformidade são limitados em influenciar comportamentos, pois não lidam com os processos informais que levam à internalização de atitudes não éticas (*compliance-based approach x value-based approach*)

O Caso

- Partidos políticos
- Agentes políticos
- Funcionários da Petrobras
- Operadores financeiros

Propina: 1% a 5% do valor do contratos

Clube dos 16

O Caso

"Descritivo" entregue pelo coordenador do processo (UTC Engenharia) na primeira reunião de reorganização do "clube" em 2011.

1

CAMPEONATO ESPORTIVO

1. ***Definição***

Vem a ser uma competição anual com a participação de 16 equipes, estruturadas sob uma liga, que se enfrentarão entre si e com terceiros, cabendo ao vencedor uma premiação a cada rodada, definida aqui como sendo um TROFÉU.

2. ***Objetivo***

A competição visa a preparação das equipes para competições nacionais e internacionais, objetivando sempre a obtenção de recordes e melhoria dos premios.

3. ***Premissas/Regras da Competição***

- ***As competições passadas serão arquivadas e não mais usadas como referencia.***
- ***Todas as equipes que irão competir terão seus tempos, recordes, Etc., zerados.***
- ***Um novo marco zero será definido pelas equipes.***
- ***É imperativo que entre as equipes haja bom senso e confiança mútua, ou seja, deverão estar comprometidos com a competição e dela serem fiadores.***
- ***Caso uma equipe não concorde com a sequencia das competições, as demais equipes deverão colaborar para que se chegue a um consenso.***

O Caso

“Descritivo” entregue pelo coordenador do processo (UTC Engenharia) na primeira reunião de reorganização do “clube” em 2011.

2

- *Quando do encontro das equipes para definição da tabela e da apuração do resultado das competições, a mesma deverá estar representada somente por um LIDER , que tenha representatividade e que tenha poderes de decidir e cumprir com o acordado.*

- *No primeiro encontro das equipes o LIDER deverá indicar um “suplente”, que tenha a mesma representatividade do LIDER , e que só poderá ser substituido após a anuencia da maioria das equipes.*

- *As competições serão disputadas sempre por 16 equipes. Caso alguma equipe não seja classificada para a competição a mesma estará automaticamente fora da rodada.*

- *Para competir em campeonatos paralelo deverá haver a participação de no minimo 2/3 das 16 equipes que compões essa Liga, ficando os pontos ganhos contabilizados na competição principal.*

3

- *As equipes participantes de uma determinada rodada, deverão honrar as regras do certame, mesmo que não seja a vencedora.*

- *Deverão participar de cada rodada no minimo 06 equipes, que terão que ter atuação extremamente ativa e competitiva.*

- *Nas rodadas anuladas e/ou canceladas a equipe prejudicada poderá ter prioridade em uma próxima rodada, desde que não coloque em risco as competições.*

- *Nas rodadas perdidas as equipes prejudicadas poderão ter mais uma chance desde que não coloque em risco as competições.*

Fonte: MPF

O Caso

PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE 25.06.2009						
PREMIO	DATA ORIGINAIS	UNIDADES	JOGADORES - A 26.05.2009	JOGADORES - B	JOGADORES - C	JOGADORES - D
UDA + UDV	set/08	U-2100	SK/PRO/VX			
COQUE + ARM. COQUE	out/08	U-2200	TC/AG			
02 HDT's	jul/09	U-2500/2600	QG/IE/GAL			
STEAM CRACKER	set/09	U-3200	UT/CN/MJ			
OFF-SITE	out/09		DK/CAR/ME			
HCC PETROQ.	jun/09	U-2400	CC/SCH			
PFCC PETROQ.	ago/09	U-3100	OA/SET/TO			
AROMÁTICOS	out/09	U-3400	SK/PRO/VX			
HDT NAFTA COQUE	jul/09	U-2300	UT/CN/MJ			
HDT NAFTA +HDT C4 +BUTADIENO	set/09	U-3500/3600/3550	QG/IE/GAL			
UGH + PSA	nov/09		OA/SET/TO			
TRAT. GLP + DEA + URE'S + AA'S + UTGR	jul/09		QG/IE/GAL			
ADUTORA	mai/09		??????			
ETDI			CC/SCH			

Fonte: MPF

SP, 14.08.2009

REUNIÃO DO BINGO

1. PARTICIPANTES COMPERJ

- ***COQUE***
  - *TC/AG*
  - *QG/GAL*
  - *CNO/UTC/MJ*
  - *VX/PRO/SK*
- ***UDA/UDV***
  - *SK/VX/PRO*
  - *QG/GAL*
  - *CNO/UTC/MJ*
  - *TC/AG*
- ***HCC***
  - *CC/SCH*
  - *OA/SE*
  - *DK/CAR/ME*
  - *QG/GAL/IE*
- ***02 HDT's***
  - *QG/IE/GAL*
  - *CNO/UTC/MJ*
  - *CC/SCH*
  - *OA/SE*
  - *DK/CAR/ME*

Fonte: MPF

Resultados e Discussão

- **Ambiente de controle:** inadequado "tone at the top", falta de comprometimento com integridade e valores éticos

"Unethical organisational culture not only encourages but "legitimates" corrupt behaviour (Ashforth et al., 2008)."

- **Avaliação de riscos:** políticas e diretrizes de gerenciamento de riscos não faziam menção a riscos relacionados à integridade

- **Atividades de controle:** baseadas no Decreto 2.745/98 (99% modalidade convite), Petronect (não era de uso obrigatório, contratos pequenos e médios), segregação de funções burladas

- **Informação e Comunicação:** a empresa deliberadamente ignorou informações que sugeriam que algo estava errado.

- **Atividades de monitoramento**: possui a estrutura (auditoria interna, externa e governamental). Falta de apoio necessário para os órgãos de controle estatal agirem.

Resultados e Discussão

"Although there were loopholes in internal control practices and they may have contributed to corruption exchanges, top management intentionally undermined the internal control system to allow for corruption perpetuation."

- Acelerando os procedimentos de licitação;
- Aprovando grandes obras sem etapas essenciais para a avaliação correta do trabalho (por exemplo, sem o projeto básico);
- Aprovando comitês de licitação com funcionários inexperientes;
- Compartilhando informações confidenciais ou restritas com as empresas do cartel;
- Incluindo ou excluindo empresas das licitações e direcionando-as em favor da escolha do cartel;
- Não cumprindo com as normas internas e padrões de controle para avaliação do trabalho realizado pelos contratantes;
- Evitando determinados assuntos a serem avaliados pelo Departamento Jurídico ou pelo Conselho de Administração;
- Contratando diretamente de forma injustificada;
- Facilitando alterações no contrato, geralmente desnecessárias e a preços excessivos;
- Distorcendo informações da área técnica.

Resultados e Discussão

- Os resultados confirmam:

→ Ambiente de controle é a base para os outros componentes
→ Interrelação entre os componentes do COSO
→ Limitações dos controles

"Boards of directors and top management are the ones responsible for the design and implementation of internal controls, so their lack of commitment impairs the purpose of developing effective controls."

Resultados e Discussão

- Corrupção como uma instituição informal

- Controles → atingimento dos objetivos → objetivo subjacente para alguns membros era servir objetivos políticos e pessoais.

- Como os controles foram criados desde o início e como a cultura organizacional foi construída poderia explicar melhor porque o esquema foi capaz de evoluir e se perpetuar da maneira como fez

As Ashforth et al. (2008, p.672-673) state, 'decent people can end up engaging in questionable practices as a result of their immersion in, and socialization into, the social and cultural environment of a corrupt organization'.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Resultados e Discussão

Fortalecimento dos controles...

- Lei 13.303/16 – governança das empresas estatais (estrutura societária, gestão de riscos e controle interno, regime próprio de licitações e contrato)
- Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC)
- Canal de denúncias externo
- Decisão compartilhada
- Análise de integridade dos fornecedores (*due diligence*)

Resultados e Discussão

LAVA-JATO

Enquanto recebia propina, Bendine defendia "tolerância zero" à corrupção

POR JULIANA BRAGA 03/08/2017 15:35

Mudança no nível de corrupção???

Adaptação das redes informais de corrupção?

Incongruência entre os sistemas formais e informais. Mensagem confusa se de fato a corrupção não é tolerada.

"The tacit norms propagated by the informal system produce an implicit knowledge as to how the organisation really works in practice (Falkenberg and Herremans, 1995)."

Conclusões

- Os mesmos mecanismos anticorrupção provavelmente não serão eficazes dentro de uma estrutura organizacional que parece tolerar a corrupção

- Sistemas de controles formais e informais devem se complementar e andar na mesma direção

"(...) a combination of formal and informal controls is necessary, because no single method is fully effective in isolation. They must be in harmony to form a single set of balanced controls (Chtioui and Thiéry-Dubuisson, 2011)."

Conclusões

- Mecanismos de *hard controls* devem ser considerados com base nos seus custos explícitos e implícitos (desconfiança, ↓ eficiência)

"Hard controls based on surveillance and punishment may lead to a culture of distrust that undermines cooperative activities, and may lessen morality in favour of conformity to rules (Dubbink, 2015)"

- Foco no fortalecimento da cultura organizacional → auditoria de *soft controls*

"(...) hard controls and soft controls must be balanced and built towards raising moral awareness and strengthening accountability through internalized norms and peer pressure."

Conclusões

- Como os *soft controls* podem ser aprimorados por meio de *hard controls*??

- Limitações do estudo: um único caso, subjetividade, acesso limitado a informações, consideração de apenas de fatores internos

"For the prevention of and fight against corruption, beyond formal rules, oversight and punishment, organisations should strive for control and compliance through internalised values and personal morality, self-conscious professionalism, peer pressure and shared accountability. Furthermore, we need a more holistic awareness of the interaction among societal, organisational and individual factors to help us better understand and tackle corruption."

Referências Bibliográficas

- Abaalkhail, N. (2016). The Effectiveness of Internal Control in Tackling Corruption. Ph.D. University of Sussex.
- Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Anechiarico, F. and Jacobs, J. (1996). The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective. London: University of Chicago Press.
- Arwinge, O. (2012). Internal control: a study of concept and themes. Heidelberg: Springer.
- Ashforth, B., Gioia, D., Robinson, S. and Trevino, L. (2008). Re-Viewing Organizational Corruption. Academy of Management Review, 33(3), pp.670-684.
- Blake, C. and Morris, S. (2009). Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America. In: C. Blake and S. Morris, ed., Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp.1-22.
- Braga, J. (2017). Enquanto recebia propina, Bendine defendia "tolerância zero" à corrupção | Lauro Jardim - O Globo. [online] O Globo. Available at:
- http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/enquanto-recebia-propinabendine-defendia-tolerancia-zero-corrupcao.html [Accessed 23 Aug. 2017].
- Calgaro, F. (2015). Venina diz não se arrepender de denúncias feitas contra Petrobras. [online] G1. Available at: http://g1.globo.com/politica/operacao-lavajato/noticia/2015/09/cpi-venina-diz-que-nao-se-arrepende-de-denuncias-contrapetrobras.
html [Accessed 16 Aug. 2017].
- Câmara dos Deputados (2015). Comissão Parlamentar de Inquérito - Petrobras. [online] Available at: http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55alegislatura/cpi-petrobras/documentos/outros-documentos/relatorio-final-da-cpipetrobras [Accessed 3 Jul. 2017].

Referências Bibliográficas

- CGU (2015). Relatório AAC Petrobras exercício de 2011. Auditoria Anual de Contas. [online] Available at: https://auditoria.cgu.gov.br/download/3304.pdf [Accessed 14 Aug. 2017].
- CGU (2016a). Ficha de Inscrição Petrobras. Concurso de Boas Práticas da CGU. [online]

Available at: http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/concursos/concurso-deboas-praticas/praticas/og-04-petrobras.pdf [Accessed 18 Aug. 2017].
- CGU (2016b). Sistema Petronec. Auditoria dos Resultados da Gestão - Petrobras. [online] Available at: https://auditoria.cgu.gov.br/download/8926.pdf [Accessed 14 Aug.2017].
- Chêne, M. (2014). The impact of corruption on growth and inequality. [ebook] Available

at: https://www.transparency.org/whatwedo/answer/the_impact_of_corruption_on_ growth_and_inequality [Accessed 24 Jun. 2017].
- Chtioui, T. and Thiéry-Dubuisson, S. (2011). Hard and Soft Controls: Mind the Gap!. International Journal of Business, 16(3).
- COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013). Internal Control-Integrated Framework.. Durham, NC: The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA).
- D'Aquila, J. (2013). COSO's Internal Control Integrated Framework Updating the Original Concepts for Today's Environment. The CPA Journal, 83(10), pp.22-29.
- Dávid-Barrett, E. and Fazekas, M. (2016). Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement. Hungary and the United Kingdom Compared.. ERCAS Working Paper Nº 49. [online] Available at: http://www.againstcorruption.eu/publications/corrupt-contracting-partisanfavouritism- public-procurement/ [Accessed 30 Jul. 2017].
- della Porta, D. and Vannucci, A. (2005). The governance mechanisms of corrupt transactions. In: J. Lambsdorff, M. Taube and M. Schramm, ed., The new institutional economics of corruption. London: Routledge, pp.152-180.
- della Porta, D. and Vannucci, A. (2012). The Hidden Order of Corruption: an institucional approach. Farnham: Ashgate.

Referências Bibliográficas

- Dimant, E. (2013). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. Economics Discussion Papers, [online] 2013-59. Available at: http://www.economicsejournal.org/economics/ discussionpapers/2013-59 [Accessed 24 Jul. 2017].
- Dionísio, B. (2015). PF estima que prejuízo da Petrobras com corrupção pode ser de R$ 42 bi. [online] G1 Globo. Available at: http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/11/pf-estima-que-prejuizo-dapetrobras-com-corrupcao-pode-ser-de-r-42-bi.html [Accessed 23 Jul. 2017].
- DPF - Federal Police Department (2015). Criminal Forensics Report. 2311. [online] Available at: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wpcontent/uploads/sites/41/2015/11/182_LAU1.pdf [Accessed 23 Jul. 2017].
- Dubbink, W. (2015). Organizational Integrity and Human Maliciousness. In: D. Torsello, P. Heywood and P. Hardi, ed., Debates of corruption and Integrity, 1st ed. Palgrave Macmillan UK.
- Elster, J. (1989). Rational Choice. In: J. Elster, ed., Nuts and bolts for the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, pp.22-29.
- Falk, A. and Kosfeld, M. (2004). Distrust - The Hidden Costs of Control. IZA Discussion Paper No. 1203.
- Falkenberg, L. and Herremans, I. (1995). Ethical behaviours in organizations: Directed by the formal or informal systems?. Journal of Business Ethics, 14(2), pp.133-143.
- Gazeta do Povo. (2014). MPF lista 22 empresas de cartel. [online] Available at: http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/mpf-lista-22-empresas-de-cartelehdc6pwfcqmspgionosltls9a#ancora [Accessed 21 Jul. 2017].
- Girgenti, R. (2016). Brazil: A Study on the Impact of Corruption - Corporate Compliance Insights. [online] Corporate Compliance Insights. Available at: http://www.corporatecomplianceinsights.com/brazil-a-study-on-the-impact-ofcorruption/[Accessed 23 Jul. 2017].
- Guibert, N. and Dupuy, Y. (1997). La complémentarité entre le contrôle formel et le contrôle informel. Comptabilité-contrôle-Audit, 3(1), pp.39-52.
- Heier, J., Dugan, M. and Sayers, D. (2005). A century of debate for internal controls and their assessment: a study of reactive evolution. Accounting History, 10(3), pp.39-70.

Referências Bibliográficas

- Hellmann, O. (2015). The Institutionalisation of Corruption: The Neglected Role of Power. Paper prepared for the 65th PSA Annual International Conference. [online] Available at: https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2015/Hellmann%20PSA%202015.pdf [Accessed 18 Jul. 2017].
- Hess, D. (2009). Catalyzing Corporate Commitment to Combating Corruption. Journal of Business Ethics, 88(S4), pp.781-790.
- Heywood, P. (2015). Routledge handbook of political corruption. London: Routledge.
- Hough, D. (2013). Corruption, anti-corruption and governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hough, D. (2017). Analysing Corruption. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing.
- Huberts, L. and Hoekstra, A. (2016). Integrity management in the public sector. The Dutch approach. Dutch National Integrity Office (BIOS). The Hague.
- IAME - Internal Auditor Middle East. (2014). Are Soft Controls Better Than Hard Controls?. [online] Available at: http://www.internalauditor.me/article/are-softcontrols- better-than-hard-controls/ [Accessed 29 Jun. 2017].
- IIA Netherlands - The Institute of Internal Auditors Netherlands (2015). Soft controls. What are the starting points for the internal auditor?. Discussion paper. [online] Available at https://www.iia.nl/SiteFiles/Publicaties/IIA_Bro%20A4%20Soft%20Controls%20Engels%2002.pdf [Accessed 23 Jun. 2017].
- Jamshidi-Navid, B. and Arad (Philee), H. (2010). A Clear Look at Internal Controls: Theory and Concepts. SSRN Electronic Journal.
- Johnston, M. (1986). The Political Consequences of Corruption: A Reassessment. Comparative Politics, 18(4), pp.459-477.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Berkeley: Univ. of California Press.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement. Political Studies, 53(1), pp.222-239.

Referências Bibliográficas

- Lambsdorff, J. (2002). Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. Journal of Economic Behavior & Organization, 48(3), pp.221-241.
- Mafiana, E. (2013). Examining the Relationships between Internal Control Effectiveness and Financial Performance in the Nigerian Banking Industry. Ph.D. Walden University.
- Malagueño, R., Albrecht, C., Ainge, C. and Stephens, N. (2010). Accounting and corruption: a crossıcountry analysis. Journal of Money Laundering Control, 13(4), pp.372-393.
- Marquette, H. and Peiffer, C. (2015). Corruption and Collective Action. DLP Research Paper 32. [online] Available at:

http://publications.dlprog.org/CorruptionandCollectiveAction.pdf [Accessed 27 Jul. 2017].

- McPherson, C. and MacSearraigh, S. (2007). Corruption in the Petroleum Sector. In: E. Campos and S. Pradhan, ed., The many faces of corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.. Washington DC: The World Bank.
- Monteduro, F., Hinna, A. and Moi, S. (2016). Governance and Corruption in the Public
- Sector: An Extended Literature Review. In: F. Monteduro, A. Hinna and S. Moi, ed., Governance and Performance in Public and Non-Profit Organizations. Emerald Group Publishing Limited, pp.31-51.
- MPF - Ministério Público Federal. (2017). Entenda o caso — Caso Lava Jato. [online] Available at: http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso [Accessed 20 Jul. 2017].
- Neu, D., Everett, J. and Rahaman, A. (2013). Internal Auditing and Corruption within Government: The Case of the Canadian Sponsorship Program. Contemporary Accounting Research, 30(3), pp.1223-1250.
- Neu, D., Everett, J. and Rahaman, A. (2014). Preventing corruption within government procurement: Constructing the disciplined and ethical subject. Critical Perspectives on Accounting, 28, pp.49-61.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. The American Political Science Review, 61(02), pp.417-427.

Referências Bibliográficas

- OECD (2014). The rationale for fighting corruption. [online] Available at: https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf [Accessed 24 Jun. 2017].
- OECD (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. [online] Available at: http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf [Accessed 2 Aug. 2017].
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. Journal of Political Economy, 115(2), pp.200-249.
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. Journal of Political Economy, 115(2), pp.200-249.
- Paine, L. (1994). Managing for Organizational Integrity. Harvard Business Review, 72(2), pp.106-117.
- Persson, A., Rothstein, B. and Teorell, J. (2012). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. Governance, 26(3), pp.449-471.
- Peters, B. (1998). The Case Study. In: Comparative Politics: Theory & Methods. Macmillan, pp.137-155.
- Petrobras (2013a). Form 20F 2012. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-reports/form-20f [Accessed 8 Aug. 2017].
- Petrobras (2013b). Formulário de Referência 2012. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/formulario-dereferencia-0 [Accessed 6 Aug. 2017].
- Petrobras (2013c). Manual da Petrobras para Contratação. [online] Available at:
- http://sites.petrobras.com.br/CANALFORNECEDOR/PORTUGUES/pdf/MPC_rev01_10022015.pdf [Accessed 14 Aug. 2017].
- Petrobras (2013d). Operating Report 2012. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-reports/report-administration [Accessed 7 Aug. 2017].
- Petrobras (2013e). Relatório de Gestão 2012. [online] Available at: http://transparencia.petrobras.com.br/auditoria [Accessed 19 Aug. 2017].

Referências Bibliográficas

- Petrobras (2015a). Executivos fazem balanço sobre nossas ações de combate à fraude e à corrupção. [online] Available at: http://www.petrobras.com.br/fatos-edados/diretores-fazem-balanco-sobre-nossas-acoes-de-combate-a-fraude-e-acorrupcao.htm [Accessed 16 Aug. 2017].
- Petrobras (2015b). Operation Car Wash: Information and Documents | Petrobras. [online] Available at: http://lavajato.hotsitespetrobras.com.br/en/ [Accessed 21 Jul. 2017].
- Petrobras (2015c). Petrobras Corruption Prevention Program. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/corporate-governance/governanceinstruments/ petrobras-corruption-prevention-program [Accessed 21 Jul. 2017].
- Petrobras (2016a). Form 20F 2015. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-reports/form-20f [Accessed 9 Aug. 2017].
- Petrobras (2016b). Formulário de Referência 2015. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/formulario-dereferencia-0 [Accessed 27 Jul. 2017].
- Petrobras (2016c). Sustainability Report 2015. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-reports/sustainability-report [Accessed 20 Aug. 2017].
- Petrobras (2017a). Performance Areas: Check out the Company's Activities - Petrobras. [online] Available at: http://www.petrobras.com.br/en/our-activities/performanceareas/ [Accessed 19 Jul. 2017].
- Petrobras (2017b). Petrobras: estamos mudando para seguir em frente. [online] Available at: http://seguindoemfrente.hotsitespetrobras.com.br/index.htm#buscamos-maissegurança-e-controle-na-tomada-de-decisao [Accessed 23 Aug. 2017].
- Petrobras (2017c). Relacionamento com Investidor - Guidelines. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/corporate-governance/governanceinstruments/guidelines [Accessed 19 Jul. 2017].

Referências Bibliográficas

- Petrobras (2017d). Report of the Administration 2016. [online] Available at: http://www.investidorpetrobras.com.br/en/annual-reports/report-administration [Accessed 30 Jul. 2017].
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, 94(02), pp.251-267.
- Power, M. (2007). Organized uncertainty: designing a world of risk management. Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. (1978). Corruption. A Study in Political Economy. 1st ed. New York:
- Academic Press. Rose-Ackerman, S. and Palifka, B. (2016). What Is Corruption and Why Does It Matter?. In: S. Rose-Ackerman and B. Palifka, ed., Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University, pp.3-48.
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. Review of International Political Economy, 18(2), pp.228-250.
- Rumyantseva, N. (2005). Taxonomy of Corruption in Higher Education. Peabody Journal of Education, 80(1), pp.81-92.
- Sassine, V. and de Carvalho, J. (2015). Em reunião de abril, auditoria alertou Petrobras sobre brechas nas medidas contra desvios. [online] O Globo. Available at: https://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/2015/05/13/615843-emreuniao-de-abril-auditoria-alertou-petrobras-sobre-brechas-nas-medidas-contradesvios [Accessed 17 Aug. 2017].
- TCU. (2016). TCU analisa sistema de contratações da Petrobras. [online] Available at: http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-sistema-de-contratacoesda- petrobras.htm [Accessed 13 Aug. 2017].
- Transparency International. (2017). Corruption Perceptions Index 2016. [online] Available at: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [Accessed 12 Jun. 2017].
- Treviño, L., Weaver, G., Gibson, D. and Toffler, B. (1999). Managing Ethics and Legal Compliance: What Works and What Hurts. California Management Review, 41(2), pp.131-151.

Referências Bibliográficas

- U4 - Anti-Corruption Resource Centre. (n.d.). Systemic corruption. [online] Available at: http://www.u4.no/glossary/systemic-corruption/ [Accessed 22 Jul. 2017].
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004). United Nations Convention Against Corruption. [online] Available at: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf [Accessed 24 Jul. 2017].
- Uslaner, E. (2005). Trust and Corruption. In: J. Lambsdorff, M. Taube and M. Schramm, ed., The new institutional economics of corruption. London: Routledge, pp.76-92.
- Uslaner, E. (2015). The consequences of corruption. In: P. M. Heywood, ed., Routledge Handbook of Political Corruption. Routledge, pp.459-491.
- Vannucci, A. (2015). Three paradigms for the analysis of corruption. Labour & Law Issues, 1(2), pp.1-33.
- Vianna, M. (2014). Brazilian State Owned Enterprises: A Corruption Analysis. The George Washington University.
- Vianna, M. (2017). O Novo Estatuto das Empresas Estatais: o que muda realmente? - Compliance Review. [online] Compliance Review. Available at: http://compliancereview.com.br/novo-estatuto-das-empresas-estatais/ [Accessed 23 Jul. 2017].
- Weaver, G. and Clark, C. (2015). Behavioral Ethics, Behavioral Governance, and Corruption in and by Organizations. In: D. Torsello, P. Heywood and P. Hardi, ed., Debates of Corruption and Integrity, 1st ed. Palgrave Macmillan UK.
- World Bank (2015). Benchmarking Public Procurement 2015. [online] Available at: http://bpp.worldbank.org/~/media/WBG/BPP/Documents/Reports/Benchmarking-Public-Procurement-2015.pdf?la=en [Accessed 1 Aug. 2017].

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

OBRIGADA!!

natalia.santos@cgu.gov.br
2020 7440

ISABELLA ARRUDA PIMENTEL

A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Política:
Teoria, História e Política

Orientador: Prof. Dr. Marconi J. P. Pequeno

João Pessoa/PB
2014

ISABELLA ARRUDA PIMENTEL

A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Orientador: Prof. Dr. Marconi J. P. Pequeno

BANCA EXAMINADORA

____

Prof. Dr. MARCONI JOSÉ PIMENTEL PEQUENO
Orientador - UFPB

____

Prof. Dr. RODRIGO FREIRE DE CARVALHO E SILVA
Examinador Interno - UFPB

____

Prof. Dr. ADRIANO DE LEÓN
Examinador Externo - UFPB

João Pessoa/PB
2014

Dedico este trabalho ao meu pai Jáder Soares Pimentel, que apoiou incondicionalmente meus estudos e sempre me incentivou.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Jáder Soares Pimentel e Claudia Arruda Cabral, pelo apoio e a todos os ensinamentos que me foram passados.

Às minhas irmãs Claudete Arruda Maciel de Queiroz e Ana Carolina Pimentel e a toda a família, pelo carinho, compreensão e aprendizado.

Às minhas queridas avós Giselia Arruda e Maria José Arruda, pelo apoio e pensamento positivo.

Ao meu companheiro Marcéu Adissi, pelo amor, respeito e sinceras palavras, sem as quais não seria possível realizar este trabalho.

Agradeço também, a todos os amigos, colegas e professores que contribuíram para enriquecer meu conhecimento sobre a vida, principalmente à Cynthia Cartaxo, Amanara Bandeira, Luana Neiva, Caroline Bastos, Manoel Felix, Janicleide Morais, Graça Nascimento, Beatriz Batista, Mariana Rauen, Krysna Nóbrega, Fernanda Bronzeado, Aron Miranda, Gustavo Pozzobon, Pedro Brito, dentre outros que me ensinaram a refletir sobre o tema de uma forma diferente.

Ao meu orientador Prof. Marconi Pequeno que, apesar da distância, esteve muito presente para a consolidação do conhecimento tratado nesta dissertação, me ensinando e estimulando a buscar o sabor do saber.

os pobres

as costelas dos pobres
são móbiles
de calder

ou armas brancas
disfarçadas
na bainha da carne?

as costelas dos pobres
são adagas
do mais puro aço.

aço temperado na caldeira dos trópicos.

desembainhadas, as costelas
dos pobres
são um osso duro de roer.

Sérgio de Castro Pinto

"Chegará o dia em que a página será virada para nós.
Ele está próximo.
Nós, o povo, poremos fim então
À grande guerra dos grandes senhores.
Os mercadores, com todos os seus lacaios
E sua dança de guerra e morte,
Serão para sempre descartados
Pelo novo mundo do homem comum.
Chegará o dia, mas hora de sua chegada
Depende de mim, depende de ti.
Quem ainda não está marchando conosco,
Que trate de pôr o pé na estrada sem demora"

Bertolt Brecht, em Mãe Coragem e seus filhos

"Conhece-te a ti e ao teu inimigo e, em cem batalhas
que sejam, nunca correrás perigo.
Quando te conheces mais desconheces o teu inimigo, as
tuas hipóteses de perder ou ganhar são iguais.
Se te desconheces e ao teu inimigo também, é certo
que, em qualquer batalha, correrás perigo."

Sun Tzu, "A Arte da Guerra". China, 500 a.C.

LISTA DE FIGURAS

RESUMO

O estudo analisa o fenômeno da corrupção no Brasil e a atuação do Ministério Público nacional visando o seu combate, no período de 1988 até os dias atuais (2014). Realizou-se uma investigação sobre a origem, constituição e formas de expressão da corrupção no cenário público nacional, além da reconstrução histórica do fenômeno através do método teórico-descritivo. Com o fito de identificar os mecanismos de combate à corrupção, foi demonstrado como se estrutura o Estado Democrático de Direito nacional. Foi destacada a importância da cidadania como forte instrumento no combate ao fenômeno. Ao fim da démarche, analisou-se a instituição do Ministério Público e sua atuação no combate à corrupção. Com efeito, foram demonstrados que vários são os caminhos que podem ser trilhados para a construção de uma luta eficaz contra este mal, tão presente em nosso contexto societário. Nesse sentido, a dissertação tem por objetivo principal estudar a atuação do Órgão do Ministério Público brasileiro no combate à corrupção, além de verificar como essa Instituição tem atuado e se tem realizado suas prerrogativas de forma diligente. Eis, em resumo, a natureza, o conteúdo e a finalidade desse trabalho de investigação.

Palavras-chave: Corrupção. Ministério Público. Cidadania.

ABSTRACT

This study examines the occurrence of corruption in Brazil and the role of the State Public Prosecutor aiming at its combat, from 1988 to the present day (2014). The research conducted an investigation of the origin, formation and expressions of corruption in national public stage, beyond the historical reconstruction through theoretical and descriptive method. Aiming identify the mechanisms to combat corruption, was shown how the national democratic state based on rule of law is structured. It was pointed out the importance of citizenship as a powerful tool in fighting against this phenomenon. At the end of this demarche, the research analyzed the institution of the State Public Prosecutor and its performance fighting against corruption. Indeed, was shown that several paths can be traced to building an effective fight against this evil, so present in our societal context. Thus, this dissertation has the main objective to study the performance of the Brazilian State Public Prosecutor to fight against corruption and understand how this institution has worked and performed its prerogatives and functions effectively. Here, in brief, the nature, content and purpose of this research work.

Keywords: Corruption, State Public Prosecutor, Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa o fenômeno da corrupção no Brasil e a atuação do Ministério Público nacional visando o seu combate, no período de 1988 até os dias atuais (2014). Antes de adentrarmos mais especificamente no estudo de como se processa a atuação do Ministério Público e compreender como ele tornou-se um forte ator no combate à corrupção, torna-se imperioso, primeiramente, entendermos o que seja o fenômeno.

Para a compreensão do que seja a corrupção, foi realizada uma pesquisa sobre sua origem, constituição e formas de expressão, bem como uma investigação de sua evolução, através de uma sucinta análise do fenômeno em termos globais, até alcançarmos sua expressão na história brasileira.

Realizou-se, no segundo capítulo, uma reconstrução histórica do fenômeno da corrupção no cenário público brasileiro, a fim de entendermos como ela se apresenta no país e quais os caminhos que poderão ser trilhados para o seu combate, tanto por parte da atuação do Estado, na figura de seus Órgãos, como dos movimentos da sociedade civil.

Para uma melhor compreensão do fenômeno, foi de suma importância apreender a natureza do regime político nacional. Assim, foi delineado, no terceiro capítulo desse trabalho, como é estruturado o Estado Democrático de Direito, a fim de se identificar os seus mecanismos de combate à corrupção, bem como compreender o porquê de a corrupção ser uma ameaça à democracia e aos direitos humanos.

Para um melhor entendimento acerca da atuação funcional do Ministério Público, independentemente de seu âmbito de ação, seja ela Federal ou Estadual, e como ela poderá atuar no combate à corrupção, foi realizada, no quarto capítulo dessa dissertação, uma investigação sobre a evolução histórica da Instituição no Brasil,

delineando suas atribuições funcionais nos diversos constitucionalismos implantados no país.

Vários são os caminhos que podem ser trilhados para a construção de uma luta eficaz no combate à corrupção. O presente trabalho tem por objetivo principal estudar a atuação do Órgão do Ministério Público brasileiro no combate à corrupção e verificar como essa Instituição realiza o trabalho voltado ao combate de tal fenômeno e se o realiza de forma eficaz.

O combate à corrupção é um dos caminhos importantes para se alcançar a efetividade da Administração Pública e uma forma de justiça social, pois, enquanto houver a dilapidação e o mau uso dos recursos e dos patrimônios públicos, serão acentuadas as discrepâncias sociais e o nível de pobreza da população, haja vista que a corrupção desvia recursos que poderiam ser utilizados em favor dos direitos socioeconômicos que a população necessita, tais como saúde, educação, segurança, previdência, dentre outros. É nesse sentido que o flagelo da corrupção atinge, direta ou indiretamente, os direitos humanos, sejam eles sociais, econômicos ou civis.

Um dos fundamentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos é que "o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos (...)" (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, p.1). Assim, destaca-se a importância de se combater a corrupção para a efetividade de direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos, mas que não são colocados em prática de forma eficaz.

A corrupção é um problema permanente e seu combate é uma tarefa sem fim. A relevância do tema é inquestionável, pois buscar compreender o fenômeno nos ajudará a pensar as formas, e os mecanismos de ação que poderão servir para a formulação de políticas de combate à corrupção, e, consequentemente, tentar buscar diminuir esse mal que assola o país desde sua formação.

Essa temática é bastante evidente na atualidade. Quase que diariamente nos deparamos com escândalos de corrupção no país. Não podemos fechar os olhos para tal fenômeno que permeia a sociedade brasileira. Esses frequentes escândalos chegam a nós cotidianamente através das informações veiculadas pela mídia. As práticas corruptas, que

desviam cifras incalculáveis dos cofres públicos, são indícios de que as gestões governamentais não são controladas eficazmente. Ademais, a corrupção reduz a capacidade de alguns governos proverem os serviços básicos e atender as necessidades de seus cidadãos.

O Brasil é marcado por vários exemplos que demonstram como a corrupção tornou-se algo normal no imaginário coletivo. Ao reproduzir o velho jargão brasileiro do ”rouba, mas faz”, muitos indivíduos contribuem para a manutenção e disseminação do fenômeno, somando-se mais um bordão que engrossa o anedotário da corrupção no país. Porém, mudanças já são sentidas hoje em dia. Por exemplo, podemos citar que no Brasil há a realização de marchas de combate à corrupção, organizada pela sociedade civil, a implementação de políticas públicas de combate ao fenômeno e a ratificação pelo Estado brasileiro de tratados internacionais que tratam do combate à corrupção, como a Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção, ratificado pelo Brasil no ano de 2005.

Não há dúvidas de que a corrupção atenta contra a democracia representativa, o patrimônio público, a justiça social, o crescimento econômico, o Estado Democrático de Direito, a ordem jurídica, bem como outros relevantes bens e valores sociais.

Ainda há muito a se fazer para se alcançar uma sociedade minimamente justa, honesta e eficiente. E, como uma das primeiras ações para se realizar tal intento, deve-se desenvolver melhores mecanismos de combate a um dos piores problemas que assolam a sociedade brasileira: a corrupção.

Diante do exposto, relembramos mais uma vez que o presente estudo se propõe a analisar o fenômeno da corrupção e suas implicações no cenário público brasileiro, tentando, ainda, compreender a atuação da Instituição do Ministério Público no combate ao fenômeno, no período de 1988 até os dias atuais (2014).

CAPÍTULO I

A CORRUPÇÃO:
ORIGEM, NATUREZA E FORMAS DE EXPRESSÃO

Quem aceita o mal sem protestar, coopera realmente com ele.
Martin Luther king

A corrupção é um fato social de origem remota e incerta. As raízes históricas do fenômeno se encontram em épocas passadas, evoluindo e se transformando até os dias atuais. Em verdade, parece utópico supor a existência de um espaço social sem a emergência da corrupção, prevalecendo-se a ideia de que ela sempre existiu desde que o homem se organizou social e politicamente. Nesse sentido, pode-se concluir que o fenômeno não tem fronteiras nem dimensões já que afeta grande parte da humanidade desde tempos remotos.

A história é farta de exemplos que demonstram como os atos de corrupção podem vir a se processar em qualquer civilização, a qualquer época e em distintas formas de organização social e estatal. Portanto, para conhecer sua essência é preciso analisar um conjunto variado de fatores sociais e culturais que a caracteriza e, com isso, determinar suas particularidades. Considerar esse contexto é importante para os propósitos deste trabalho.

Há registros de sua prática desde a Antiguidade Clássica no mundo grego entre os séculos V e IV a.C, o que originou o debate sobre seus elementos constitutivos, bem

como a tentativa de elaborar uma definição para o fenômeno. Nessa época, destacam-se as reflexões de Sócrates, Platão, Aristóteles e Políbio acerca da questão do comportamento e das virtudes éticas.

Além destes, percorrendo o tempo histórico, encontramos alguns pensadores que tratam da questão, como é o caso de Maquiavel, Hobbes, Montesquieu, Tocqueville, entre outros. Eles abordaram o tema da corrupção em suas obras filosóficas e políticas[1]. Não obstante o interesse pelo tema, não há um consenso entre os pensadores antigos e modernos acerca de sua definição ou modo efetivo de combatê-la.

A natureza da corrupção é variável, pois envolve interesses diversos, a depender fundamentalmente do contexto social em que é analisada. Há autores, como Robson Pereira (2010), que chegam a afirmar que o fenômeno da corrupção é algo tido como natural, ou seja, pertence à própria natureza humana. Em razão disto, predomina a ideia de que tal conduta é constitutiva da humanidade. Todavia, contrariamente a este ponto de vista, defendemos a ideia de que a corrupção é algo formado culturalmente, haja vista ser um fenômeno social influenciado sobremaneira pelas complexas relações sociais e valores culturais.

Com a globalização e a intensificação das relações internacionais, o problema atinge uma escala mundial. Há países que possuem índices menores de práticas corruptas, e isso, em parte, é reflexo da cultura social e do direcionamento da ação governamental visando o seu combate. Sendo assim, não é cabível o discurso segundo o qual a corrupção é algo natural, pois, se assim fosse, não seria um crime passível de punição, além do que impossível a sua diminuição já que todo homem estaria movido por um ímpeto natural a praticá-la.

Para que se possa apreender o fenômeno da corrupção, enquanto constructo histórico, é necessário analisá-lo a partir de uma visão interdisciplinar, com a ajuda

---

[1] As obras mencionadas são: MAQUIAVEL. N. (1985). **Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio.** Brasília: Editora da UnB; MAQUIAVEL. N. (1995). **História de Florença.** São Paulo: Musa, 1995; MAQUIAVEL. N. (1982). **O Príncipe**. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores); HOBBES. T (1979). **Leviatã.** São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores); MONTESQUIEU (1973). **O Espírito das Leis.** São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores); TOCQUEVILLE, A. de (1998). **A Democracia na América.** São Paulo: Martins Fontes (2. vols.).

teórica de diversas disciplinas, tais como a sociologia, a história, a filosofia, a ética, o direito, a ciência política, a antropologia, entre outras ciências. Eis o que torna o seu estudo complexo e sua natureza de difícil definição. Ademais, a corrupção se caracteriza por ser um fenômeno de grandes proporções, pois atinge indistintamente todos os membros da sociedade. Trata-se de um ato ilegal e imoral, que abrange matizes e facetas diversas.

Feitas tais ponderações, importa destacar o pensamento de alguns autores sobre a temática. Um dos primeiros e relevantes pensadores a abordar o tema foi Aristóteles, que analisava seus elementos na Grécia antiga. Para ele, corrupção aparecia como estado geral de perversão de uma realidade e, podemos inferir, de um regime social e político.

Segundo Aristóteles, a corrupção significa "a mudança que vai de algo ao não ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta" (ARISTÓTELES, 1998, p. 267). Podemos, com isso, sugerir que, em Aristóteles, o fenômeno da corrupção aparece como uma espécie de desvio ou modificação da ordem natural das coisas.

Diferentemente de seu mestre Platão, Aristóteles destacava, sobretudo, a dimensão prática do problema, ou seja, suas repercussões sobre a vida concreta dos indivíduos/cidadãos da *pólis*. Em suas reflexões, ele buscava tratar das coisas reais, procurando classificar e caracterizar os sistemas políticos existentes em sua época. Portanto, seu saber teórico não se mesclava com o mítico, nem se enredava apenas em especulações descritivas, como era costume em sua época.

Aristóteles, em sua obra *A Política* (1985), elabora um estudo das Constituições refletindo sobre os tipos de governo que perseguem o bem comum (justos) e aqueles que almejam sobrepor suas vantagens privadas ao bem comum (injustos), emergindo dai as figuras da ganância alimentada pelas más paixões. É neste ponto que a temática da corrupção aparece na obra aristotélica.

Conforme indica Aristóteles, as formas de governo boas (Monarquia, Aristocracia e Timocracia), comportam uma forma antagônica corrompida (Tirania, Oligarquia e Democracia). Ele conclui sua reflexão formulando o ideal de um governo misto, chamado de *Politéia*, em que as forças antagônicas são integradas e servem de

direcionamento à moralidade e à justiça. A corrupção, que significa a elevação dos desejos privados sobre o bem comum, deve ser extirpada da *Politéia* para que exista uma convivência harmoniosa e justa no meio social em busca do bem comum. Esta reflexão será posteriormente retomada no fim da idade média.

Maquiavel, por exemplo, ao repertoriar a história de Roma, através do retrato de Ovídio na obra "Metamorfose", reflete sobre a corrupção na Renascença. Segundo o referido autor, para resguardar a comunidade da prática da corrupção, seria ideal um arranjo institucional estatal, com leis que estabelecem sanções para tais atos, dadas as fragilidades que fazem com que os homens sejam facilmente corrompidos. Para ele, a paixão é o motor humano, e os homens, ao longo do tempo, estariam perdendo sua *virtú*. Por esse mal, o autor acusa tanto a população, por ser apática, quanto à aristocracia, por legislar em causa própria.

Um outro autor de destaque que tratou do fenômeno da corrupção foi Hobbes, no século XVII, o qual partiu de uma concepção a respeito das relações de poder entre súdito e soberano (HOBBES, 1979). Analisando a Inglaterra de seu tempo, Hobbes propôs uma concepção da soberania por meio do contrato social para acabar com a guerra generalizada dos homens, "a guerra de todos contra todos".

Hobbes interpreta a corrupção de seu tempo como sendo um ato de um homem que abre mão do bem comum possível em favor de um interesse privado. Como bem destacou Filgueiras, Hobbes considera que "é com a espada que o soberano combate a corrupção dos homens, forçando-os à obediência das leis civis e garantindo esferas de liberdade e igualdade de todos" (Apud FILGUEIRAS, 2007, p. 17).

Portanto, existem diversos autores, sejam eles clássicos ou modernos, que buscam apreender a natureza e os efeitos das práticas corruptas no meio social. Até os dias atuais, estudiosos se debruçam sobre o tema e não se encontrou, ainda, uma solução eficaz para combater o fenômeno.

Assim, impera a concepção de que a problemática da corrupção se caracteriza como ser uma negação da organização justa dos homens no meio coletivo. Ela não se circunscreve apenas aos limites do Estado, pois se revela um fenômeno transnacional,

global, que deve ser prevenido e enfrentado, haja vista tratar-se de uma ação danosa (prejudicial) à comunidade.

Existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à corrupção. Ela se manifesta de diversas formas, tanto no ambiente público quanto privado. Assim, suas formas de expressão são variadas, a depender, fundamentalmente, do meio e do modo como surgem.

Seja a corrupção pública ou a privada, ambas são constituídas do mesmo conteúdo. Em essência, essas duas formas de expressão são mescladas em um mesmo tipo e modo de ação, qual seja: sobrepor o interesse privado ao bem comum. Por vezes, a linha que separa essas duas formas é tênue, haja vista existir em uma mesma ação corrupta a conivência ou cooperação entre agentes público e privado. Portanto, há uma correlação muito estreita entre estes dois tipos de ação corrupta.

Ante o exposto, o presente trabalho não concentra suas análises em uma determinada forma de expressão da ação corrupta, mas tenta refletir sobre o problema em sua dimensão geral a partir de uma abordagem teórico-descritiva. Portanto, a definição que melhor se adéqua aos interesses do presente trabalho é ampla, e corresponde à ideia de corrupção como um ato (ação), seja praticado por um ou mais agentes públicos ou privados, ou com sua conivência e/ou cooperação, que visa sobrepor o interesse privado ao bem comum.

1.1 Corrupção: Um Termo em Busca de um Conceito

O conceito de *corrupção* é multifacetado, sendo, portanto, difícil encontrar um modo de dar conta de todas as suas formas possíveis de expressão. Ademais, sua definição, por vezes, é impregnada de valores, convicções diversas e concepções acerca do nosso modo de ver e sentir o mundo. E, principalmente, por tratar-se de um fenômeno universal, deve-se levar em conta o espaço social e cultural no qual o fenômeno se insere. Adiante, analisaremos o termo *corrupção* sem nos atermos a um conceito definitivo, haja vista ser de suma importância para os propósitos deste trabalho aferir o fenômeno na multiplicidade de suas manifestações.

Etimologicamente, o substantivo feminino *corrupção* deriva da palavra latina *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere* e *corruptione,* que possui múltiplos significados, sendo, portanto, seu sentido polissêmico. Segundo Houaiss (2009), o termo significa o "ato ou efeito de deterioração, decomposição física de algo, putrefação, depravação de hábitos, costumes, devassidão, ato, processo ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno etc.".

Ao longo do tempo, a palavra foi tomando outros aspectos. Primeiramente, seu significado era o de putrefação, decomposição relativa a alimentos ou outras matérias, mas, posteriormente, assumiu o sentido figurativo de perversão, devassidão aplicável a regime político ou a agentes que praticavam estes atos.

O termo *corrupção* nos idiomas derivados do latim e também na língua inglesa adaptou-se às circunstâncias, aparecendo em estudos filosóficos e políticos para expressar perversão de um regime de governo e/ou de seus agentes. Contudo, nos dias atuais, o termo *corrupção* está, na maioria das vezes, ligado à ideia de vantagem ilícita (pecuniária ou de status) obtida por um agente, ou com sua conivência, em detrimento de outrem ou de uma coletividade.

A depender do domínio de estudo, seja filosófico, político, jurídico, sociológico, econômico, o termo *corrupção* varia sua definição, mas há o consenso geral de que a corrupção é um ato realizado por um ou mais agentes que visa auferir vantagens, seja

econômica ou de *status*, em detrimento do interesse público. Ou seja, tais ações trazem em seu bojo a prevalência do interesse privado sobre o comum, e tal interesse advém de um desvirtuamento moral/ético, que prefigura também um ato ilegal.

Robert Klitgaard (1994) afirma que o conceito de *corrupção*, ao longo da história, referiu-se tanto ao comportamento político quanto ao sexual. Afirma ainda o referido autor que há um tom moral atribuído à palavra *corrupção*, que evoca, por vezes, uma série de imagens do mal, designando uma ação que nega o caráter do sujeito.

Klitgaard (1994, p.40) indica, da mesma forma, que as definições da palavra *corrupção* não são estáticas, variando e evoluindo seu entendimento com base na interpretação do que a sociedade considera como "corrupto". Nesse sentido, o referido autor afirma que:

> Ao longo do tempo as sociedades têm sido capazes de fazer distinções mais sutis entre "suborno" e "reciprocidade" ou "transação" permitidas – e têm sido mais capazes de tornar tais distinções eficazes na prática. E em qualquer época é provável encontrarmos em uma sociedade pelo menos quatro diferentes definições de propina: "a dos mais ferrenhos moralistas, a da lei escrita, a da lei aplicada em qualquer grau e a da prática corrente".

Há várias dimensões em que o termo *corrupção* pode evocar, como a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão jurídica. Gonçalves da Silva (2000), por sua vez, apresenta algumas definições do termo *corrupção*, em sua dimensão política:

- Corrupção é a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor.
- Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis, para atingir fins privados.
- Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados.
- Corrupção governamental é a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo, tendo em vista ganhos pessoais.

Observa-se que tais considerações têm como enfoque um agente político/público que se utiliza da relação de poder hierarquicamente superior para a obtenção de ganhos

privados, sempre à margem das leis e da moralidade vigente. Assim, necessariamente, há de haver ligação do agente mencionado com uma função política.

No que concerne à dimensão ética/moral, a corrupção pode ser definida como um desvio de comportamento do sujeito em detrimento dos interesses sociais com vistas à obtenção de vantagens pessoais. Assim, ele age movido pelo "desejo de ditar o comportamento do outro, de conquistar meios para tirar vantagem de situações" (MOSQUÉRA, 2006, p. 21).

A corrupção, nesta dimensão, pode ser caracterizada como uma fraqueza moral, já que os agentes que a realizam agem de acordo com seus interesses pessoais, promovendo aquilo que é bom e vantajoso para si, esquecendo que vive em sociedade e que suas atitudes se refletem de forma direta ou indireta no corpo social. Assim, apesar de as obrigações morais serem construídas histórica e socialmente através dos tempos, a sua realização pressupõe uma função social, que deve se embasar na regulamentação das relações humanas em sociedade, com vistas à conquista de uma harmonia social.

No âmbito jurídico, verifica-se a existência de uma previsão legal para coibir tais práticas. Todavia, os instrumentos penais não abrangem por completo a punibilidade da corrupção, seja por causa de uma defasagem histórico-temporal ou porque a sua tipificação sempre se afigura incompleta. Com efeito, os delitos de corrupção na seara penal nacional estão contemplados no Título XI do Código Penal brasileiro - *Dos crimes contra a administração pública* – esboçados nos seguintes delitos: peculato (artigo 312 do Código Penal brasileiro); extravio, sonegação ou inutilização de livro e documento (artigo 314 do CPb); emprego irregular de verbas ou rendas públicas (artigo 315 do CPb); concussão (artigo 316); corrupção passiva (artigo 317), entre outras ações que configuram atos ilícitos do tipo corrupção, estipulados no Código Penal e em leis extravagantes.

No Brasil, recentemente, entrou em foco a aprovação do projeto de lei n° 3760/2004, em trâmite no Congresso Nacional desde 2004, que enquadra o crime de corrupção como um crime hediondo. A partir de meados de julho de 2013 (após manifestações populares), o Senado Federal aprovou o Projeto, que almeja enquadrar o delito de corrupção como um crime gravíssimo pela legislação penal nacional.

Toda esta gama de dimensões e abordagens da corrupção decorre da própria natureza de tal prática, que pode ser classificada de vários tipos: institucional, cultural, econômica, política, moral.

A corrupção institucional se caracteriza por envolver agentes que atuam nas instituições públicas, a exemplo da corrupção política, da corrupção policial e da corrupção judicial.

Já a corrupção cultural é aquela praticada no âmbito da sociedade civil, seja por agente público ou privado, para obtenção de privilégios, ganhos pecuniários ou status. Temos como exemplos o indivíduo que paga suborno a um policial para evitar uma multa de trânsito, o uso e fornecimento de atestado médico falso, entre outras ações corruptas que permeiam o tecido social.

Por fim, temos a corrupção moral que, independentemente de quem a pratique, seja agente público ou privado, decorre de um desejo de satisfazer seus interesses privados, não importando os meios usados para a sua obtenção. Com efeito, por vezes tais atos podem ser legais, mas não são considerados morais, pois sobrepõe o interesse individual ao bem geral.

Nesse sentido, temos que o termo *corrupção* pode ser determinado de diversas formas. Para os fins deste trabalho, como já foi indicado, torna-se perigoso individualizar em determinado tipo de corrupção, haja vista a multiplicidade de manifestações que o fenômeno implica, e, consequentemente, as formas que poderão ser combatidas pelo Órgão do Ministério Público.

Antes de prosseguir a reflexão acerca da corrupção, por meio de uma abordagem histórica sobre o tema no cenário brasileiro, cumpre-nos realizar uma sucinta retomada histórica do problema a fim de que possa haver uma melhor apreensão do fenômeno.

1.2 Breve Histórico da Corrupção

A elaboração de uma história da corrupção faz-se limitada por diversos fatores. Adiante serão repertoriados alguns momentos da história, a partir dos teóricos, tendo-se como base metodológica o critério cronológico, em que os fatos corruptos são julgados como tais com base na escala de valores e princípios morais. Vejamos alguns marcos que orientam essa complexa tarefa.

Em 1984, o professor americano John T. Noonam Jr., da Universidade da Califórnia, em Berkeley, em seu livro *Bribes* (Subornos), demonstrou que, apesar de todas as dificuldades em realizar um estudo historiográfico sobre a problemática, os corruptos do passado deixaram um legado de provas visíveis nas crônicas da época, em correspondências oficiais ou privadas, em diários íntimos e nos autos de processos judiciais. O referido estudo, ao analisar o tema desde a Mesopotâmia até os dias atuais, evidencia que esta problemática continua sendo bastante atual e corriqueira nas sociedades contemporâneas.

A concepção do que era a corrupção se revelava vaga e incipiente. Em sua origem, como nos demonstra Pedro Cavalcanti, "reinava soberana a lei da reciprocidade pela qual mercadorias, dinheiro, favores políticos ou sentenças judiciais eram bens intercambiáveis" (CAVALCANTI, 1991, p. 10).

Há muitos exemplos que demonstram o caráter de reciprocidade entre as relações de poder que permeavam as sociedades de outrora. Um caso emblemático foi o de uma tábua de argila encontrada na cidade de Nuzi (Assíria), datada provavelmente de 1.500 a.C, que descrevia um contrato pela qual uma mulher "doava" uma escrava em troca da impunidade de seu filho, que cometera um assassinato.

Também se constata atos de corrupção na Babilônia, aproximadamente entre 1711-1669 a.C, sob a égide do Código de Hamurabi, que foi um dos primeiros códigos penais escritos a estabelecer a separação entre os domínios da justiça, bens materiais e valores de cunho moral, criando, assim, limites que se ultrapassados gerariam atos tipificados de corruptos.

Nesse sentido, Pagliaro e Costa JR[2] (1997, p.98) afirmam que:

> [...] a corrupção pública configura fenômeno antigo, que inclusive já encontrava previsão na Lei das XII Tábuas, que punia severamente condutas desonestas dos juízes, aplicando àqueles que recebiam pecúnia a pena capital, destacando que a severidade da punição era comum entre os povos da antiguidade.

Há passagens no Antigo Testamento que nos oferecem uma ideia sobre o comportamento corrupto, como no texto presente no Êxodo, Capítulo XXIII, Versículo 08 (oito), o qual faz referência às testemunhas: "Também presente não tomarás: porque o presente cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos". Em Isaías, Capítulo I, Versículos 21 (vinte e um) a 23 (vinte e três) também encontramos referência à corrupção, como indica a seguinte passagem:

> Como se prostituiu a cidade fiel, Sião, cheia de retidão? A justiça habitava nela, e agora são os homicidas. Tua prata converteu-se em escória, teu vinho misturou-se com água. Teus príncipes são rebeldes, cúmplices de ladrões. Todos eles amam as dádivas e andam atrás do proveito próprio, não fazem justiça ao órfão e a causa da viúva não é evocada diante deles.

Apesar de todas estas evidências teóricas sobre atos de corrupção na aurora do tempo histórico, não se encontram em documentos desta época condenações de tais atos.

Em Roma, no último século anterior a Cristo, Cícero e seu adversário, Caio Verres, pretor de Roma e posteriormente representante da justiça imperial na Sícilia, o qual era considerado como um dos grandes corruptos na história Romana, protagonizam um processo judicial com provas verídicas de um fato de corrupção que se tornou notório na época. Diante das acusações, Caio Verres foge para não cumprir as pesadas penas que lhe foram aplicadas (Cavalcanti, 1991).

No início da era cristã, surgiu um documento histórico sobre corrupção que, na verdade, se trata de uma carta em que o arcebispo de Alexandria, Epifânio, aliado de Cirilo (bispo de Alexandria), enumera uma série de casos de subornos e relaciona o nome dos agentes corruptos e corruptores que faziam parte da corte de Teodósio II em

[2] Para os citados autores, "Entre os povos da Antiguidade a severidade não era menor. A lei mosaica punia o juiz corrupto com a flagelação, e a grega, com a morte. Heródoto recorda que Cambises mandou esfolar vivo um juiz corrupto, utilizando sua própria pele para recobrir a cadeira que iria ser ocupada por seu sucessor. Recordam, ainda, os historiadores que Dario fez pregar numa cruz um juiz julgado corrupto".

Constantinopla. Há duas cópias em latim desta carta grega do século V d.C., segundo Cavalcanti (1991).

Repertoriando alguns acontecimentos históricos, encontramos episódios de corrupção nos estados que iriam formar a Itália moderna, por volta do século 15 d.C., nos quais se constata a existência de um dos códigos penais mais severos para coibir o fenômeno, o que se revela como uma grande exceção histórica à época.

O estatuto de Florença, como ficou conhecido, datado de 1415, em vigor por mais três séculos, previa penas pesadas aos corruptos, tais como serem amarrados pelo rabo de um jumento e arrastados pelas ruas da cidade, em seguida, seriam enterrados da cintura para baixo e queimados da cintura para cima (Cavalcanti, 1991).

Realizando um salto histórico, temos que nos Estados Unidos da América, aproximadamente no século 19, existia uma tradição da impunidade que estimulava o aumento das práticas corruptas. O que impulsionava os atos corruptos era uma tradição de brandura com relação às penas dos agentes que a praticavam, geralmente a pena para tais atos era o de perda da função pública e da competitividade política (o que representava uma desgraça pública).

Um caso interessante ocorreu no ano de 1868, em que um acionista majoritário norte-americano da empresa *Union Pacific Railroad* subornou de uma só vez, comprovadamente, 18 deputados estadunidenses e nada lhe ocorreu, apenas virou um conhecido personagem de um romance humorístico do autor Mark Twain, em *The golden age* (Cavalcanti, 1991).

Diversos casos poderiam ilustrar o cenário de impunidade exposto acima, que adotou outras facetas com o escândalo Watergate em 1973, no governo Nixon. Neste período, houve um grande impulso de civismo, deflagrado pela população na década de 60, anos da contracultura, e dos meios de comunicação social que impulsionaram uma reavaliação do tema da ética na política. O escândalo Watergate deflagrou uma onda de mobilização em prol de mudanças nas legislações e nos costumes para punir os corruptos, e os mesmos passarem a ser tratados como criminosos.

Conforme se pode notar, a existência da corrupção remonta no tempo, sendo possível expor diversos exemplos de sua prática nas mais variadas sociedades no transcorrer do processo civilizatório.

Um aspecto interessante a observar é o tratamento dado ao agente corrupto ao longo da história. A partir dos anos de 80 e 90 do século passado, diversos escândalos no mundo vieram à tona, dando mais visibilidade ao tema da corrupção através da difusão dos meios de comunicação, e, principalmente, com a ajuda das tecnologias da informação.

Percebem-se, a cada dia, mais casos de práticas corruptas que são descobertos e veiculados com uma rapidez vertiginosa, ou seja, tais casos se repetem com uma regularidade quase monótona, o que nos leva a perceber a existência de um maior volume ou percepção dessas ações na atualidade. Porém, é quase impossível auferirmos se há, de fato, um aumento ou não de casos de corrupção no mundo, até porque existem muitas variáveis em jogo: aumento da população, elementos de ordem cultural, avaliação do que seja uma conduta corrupta, dentre outros fatores.

O fato é que muitos têm consciência da importância de se combater as práticas corruptas, e, consequentemente, isso faz com que diversos Estados busquem, através de seus agentes públicos e Instituições, combater tais crimes que, de forma direta ou indireta, deteriora as formas de vida em sociedade.

Portanto, constata-se, atualmente, que a punibilidade para com os agentes corruptos e corruptores está ocorrendo com mais assiduidade. A impunidade tem desacelerado, fazendo com que os acontecimentos que outrora sobrevinham de forma “aceitável” no seio social sejam apresentados como algo danoso e censurável. Assim, para compreendermos melhor tal conclusão no contexto nacional, será analisado no próximo capítulo o fenômeno da corrupção no cenário brasileiro.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Que falta nesta cidade?... Verdade.
Que mais por sua desonra?... Honra.
Falta mais que se lhe ponha?... Vergonha.
O demo a viver se exponha,
Por mais que a fama a exalta,
Numa cidade onde falta
Verdade, honra, vergonha.

Gregório de Matos

Os primeiros registros de práticas corruptas no Brasil datam do século XVI, deste modo, remontam aos primórdios da colonização portuguesa. A colonização portuguesa baseava-se, economicamente, na atividade extrativista, razão pela qual estava mais sujeita à ambição e, consequentemente, à corrupção (HABIB, 1994). Portanto, a colonização portuguesa apresentava a característica peculiar de não ter, inicialmente, outros compromissos a não ser enriquecer a metrópole e as pessoas que cooperavam para tal intento. Este tipo de colonização possuía particularmente pretensões de dominação e exploração.

Portugal não apresentava um projeto bem definido para colonizar o vasto território descoberto pelo navegador Pedro Álvares Cabral. Seja por engano ou por acaso, a "descoberta" da terra brasileira no século XVI passou a ser tratada pela Metrópole apenas como mera fonte extrativa de matérias primas.

Este tratamento da Metrópole para com a Colônia fez com que Raimundo Faoro afirmasse que "do exclusivo domínio sobre as descobertas e conquista decorre,

naturalmente, o monopólio do comércio, que leva ao capitalismo monárquico, sistema experimental de exploração econômica ultramarina" (FAORO, 2012, p. 74). Portanto, o Reino de Portugal, nesta época, caracteriza-se, principalmente, pela supremacia naval com vistas à exploração mercantil. Ainda segundo Faoro, "O Brasil, tal como a Índia, seria um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial, gerida pela realeza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio" (FAORO, 2012, p.127).

O império Português e, consequentemente, o Brasil colônia, ofereciam, à época, um ambiente propício à emergência da corrupção. É o que se percebe através do conhecimento de inúmeros atos de corrupção que permeavam a sociedade portuguesa e brasileira daquela época.

Na obra *Arte de furtar***,** de autoria incerta, pode-se perceber o grau de práticas corruptas existentes na época, através do relato de inúmeros casos de corrupção, conforme indica Cavalcanti (1991). Ademais, ocorreu no Brasil o contrário do que aconteceu com a formação dos Estados Unidos, onde as pessoas se fixaram com o intuito de estabelecer-se no novo mundo e ali construir uma nação. Uma das razões que motivaram tal projeto foram às perseguições religiosas do período, conforme indica Sérgio Habib (1994, p.14), ao afirmar que:

> (...) os puritanos de *Mayflower*, acossados pela perseguição religiosa, vieram, em grupos familiares, estabelecer-se, com *animus* de ficar, nas plagas do Novo-mundo, para ler a bíblia, ajudarem-se uns aos outros, trabalhar e construir uma nação que lhes faltava.

A maioria dos primeiros habitantes estrangeiros do Brasil colônia aqui chegou porque não dispunha de maiores expectativas em sua terra de origem. O maior contingente era representado por "degregados, incorrigíveis, falidos de qualquer sorte" (SANTOS, 1989, p. 133). Inexistia o anseio de formar uma nação, haja vista não haver nenhum compromisso ideológico ou moral para fundar um país.

Segundo Eduardo Bueno, desde o início da expansão marítima da Coroa Portuguesa "levas de prisioneiros deixavam a famigerada Cadeia de Limoeiro em sombria procissão rumo à zona portuária – e dali para as longínquas fortalezas e colônias além-mar" (BUENO, 2006, p. 65).

Neste período, virou costume nas sentenças judiciais à alteração da pena de morte para a de deportado às possessões portuguesas além-mar. Um dos grandes fatores que estimularam tais práticas era o fato de Portugal não dispor de recursos humanos

suficientes para a ocupação das colônias. À época, a população em Portugal era estimada em pouco mais de 01 (um) milhão de habitantes (BUENO, 2006).

Com efeito, Sérgio Habib (1994, p.11) oferece uma imagem negativa acerca da colonização no território brasileiro, ao afirmar:

> Ao contrário do que ocorreu em outras colonizações, no caso específico do Brasil, os colonizadores não se preocuparam em construir o estofo moral do povo, muito menos não se preocuparam com o seu destino, enquanto nação. Desejavam, isto sim, extrair o máximo de suas riquezas, a ponto de D. João VI dizer que o Brasil "era a vaca leiteira de Portugal".

Um dos documentos inaugurais de nossa história, a carta escrita por Pêro Vaz de Caminha ao Rei D. Manuel, de Portugal, denuncia um dos primeiros atos, visto hoje como nepotismo, que se tem registro em terras brasileiras. Em 1° de maio de 1500, Pêro Vaz, o escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral, no final da citada carta, solicita ao rei D. Manuel favores para o genro, Jorge de Osório.

Trinta anos após a descoberta da terra brasileira, o rei português D. João III e seus conselheiros transferiram à iniciativa particular o encargo de ocupar o extenso território brasileiro. A solução foi implantar o regime das donatarias (capitanias hereditárias).

A colônia foi repartida em 12 capitanias, que foram concedidas cada uma, respectivamente, a um donatário, o qual possuía a responsabilidade de colonizar e administrar as imensas porções de terras que lhes foram "doadas" (BUENO, 2006).

Uma das maiores fontes para a fomentação de atos de corrupção no Brasil colônia foi o arbítrio dos donatários. Até 1549, os donatários possuíam amplos poderes, inclusive jurídicos. Conforme indica Eduardo Bueno (2006), os vastos poderes dados aos donatários assemelhavam-se às antigas permissões outorgadas a nobres europeus nos séculos XIII e XIV, portanto, eram de cunho feudal.

Tais poderes concedidos aos donatários entraram em conflito com o desejo de fortalecimento dos poderes régios (Coroa portuguesa). Conforme assinala Eduardo Bueno, "abuso, corrupção e incompetência foram a regra e não exceção durante os 15 anos do regime de capitanias" (BUENO, 2006, p. 62). O sistema das donatarias entrou em colapso em menos de 02 (duas) décadas após as concessões, pois, como salienta o mesmo autor, "naquele janeiro de 1549, apenas Pernambuco – uma entre 12 capitanias – encontrava-se em situação estável. Nos demais lotes, reinava a desolação ou a desordem" (BUENO, 2006, p. 25).

O Estado português, a partir de 1540, começou a estabelecer uma nova política administrativa, centrada em uma série de mecanismos para aumentar o controle e a coerção sobre os seus súditos e essa nova estrutura também fora transportada para os territórios ultramarinos.

Em 1549, instalou-se no Brasil o Governo Geral, fazendo com que os capitães-donatários e os colonos passassem a se submeter mais fortemente ao comando Régio. Com isso, iniciando-se um novo momento histórico no país (BUENO, 2006).

Neste período, Tomé de Souza ocupa o cargo de Governador-Geral, Pero Borges aparece como Ouvidor-Geral, Antônio Cardozo de Barros assume a função de Provedor-Mor e, finalmente, Pero de Góis ocupa o posto de Capitão-Mor da costa brasileira, passando a província a ter a sua própria administração, apesar de estar diretamente vinculada e dependente da Metrópole portuguesa (HABIB, 1994).

Por volta do século XVI, o livro *Ditos Portugueses Dignos de Memória***,** de autoria anônima, reúne uma série de citações notáveis. Entre as mais importantes referências se encontram três páginas de citações do primeiro Governador-Geral do Brasil, Tomé de Souza, que chega a afirmar em uma delas que "Todo o homem é fraco e ladrão" (BUENO, 2006, p. 56).

Caso curioso e intrigante foi o de Pero Borges, o primeiro Ouvidor-Geral no Brasil colônia, uma espécie de Ministro da Justiça. Ele era um desembargador português que fora condenado por D. João III por desviar verbas na construção de um aqueduto em Portugal. O desembargador Pero Borges fora condenado a pagar o dinheiro extraviado, bem como foi impedido por 03 (três) anos de exercer cargos públicos (BUENO, 2006).

Apesar da pena que lhe foi imposta, em 17 de dezembro de 1548, a exatos 01 (um) ano e 07 (sete) meses da sentença que o condenará por atos de desvio de verbas públicas, D. Pero Borges foi nomeado, pelo mesmo rei que o condenou, ao cargo de Ouvidor-geral da colônia portuguesa sul americana (BUENO, 2006). Observa-se que, de certa forma, ser agente oficial no Brasil, à época, era um castigo.

Segundo Habib (1994), a principal tarefa destes representantes administrativos consistia em zelar pelo cumprimento das ordens expedidas pela Coroa portuguesa, bem como preservar a ordem, fiscalizar a faixa litorânea contra invasões estrangeiras, cobrar impostos e rendas e remetê-los para Portugal.

Nesta época, constata-se uma gama de casos de corrupção dos funcionários públicos, principalmente em decorrência dessa relação promíscua entre a colônia e a coroa. Nesse sentido, Sérgio Habib (1994) comenta que naquele período eram comuns os desvios de verbas públicas e os ocupantes de altos cargos normalmente se prevaleciam disso para auferir vantagens pessoais ou para amigos e parentes. Além deste aspecto, Habib (1994, p.09) enfatiza algumas práticas comuns que configuravam casos de corrupção no Brasil colônia:

> Eram costumeiros, também nesta fase, as trocas de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento, assim como os desvios de verbas, de que o não-recolhimento de impostos era espécie.

Outro fator preponderante que fomentou as práticas corruptas naquele período foi a política régia de remunerar mal seus funcionários e servidores. Tal política criava, em alguns aspectos, um ambiente propício para a complementação remuneratória através de ganhos relacionados com as atividades laborativas do servidor (PILAGALLO, 2013). Ainda que isso não justifique as práticas corruptas, ao menos essa situação serve para explicar o porquê de tais servidores utilizarem tal expediente.

No *Sermão do bom ladrão*, Padre Antônio Vieira (2009, p.110) revela a gravidade com que se apresentam tais ações nos primórdios da colonização portuguesa:

> Não são só os ladrões, diz o Santo, os que cortam bolsas, ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa; os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título, são aqueles a quem os reis encomendamos exercícios e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. Os outros ladrões roubam um homem, estes roubam cidades e reinos: os outros furtam debaixo do seu risco, estes sem temor, nem perigo: os outros, se furtam, são enforcados, estes furtam e enforcam.

Os ensinamentos de Padre Antônio Vieira são de uma atualidade espantosa. Por curiosidade, D. João VI consultou o padre Vieira sobre a divisão do Maranhão e do Pará em dois governos. O padre respondeu que era melhor deixar as coisas como estavam, porque "um ladrão num cargo público é um mal menor que dois" (CAVALCANTI, 1991, p. 27).

Como se depreende do exposto, os sermões de Padre Antônio Vieira são uma denúncia clara dos atos dos servidores corruptos no Brasil colônia. Em sua denúncia ao Rei, o Padre ainda acrescenta: "alguns ministros de sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vêm cá buscar os nossos bens" (CAVALCANTI, 1991, p. 21). Com isso, ele

deixa clara sua denúncia das práticas corruptas que assolavam o Brasil no período colonial.

Ainda nessa perspectiva, Luciano Raposo Figueiredo (2008) afirma que são vários os fatores que acarretaram o grau elevado de corrupção no Brasil colônia. O autor assevera que o fenômeno da corrupção esteve muito presente nessa época, em grande parte, devido à confusão de leis, à morosidade e aos caprichos das instâncias do poder, à justaposição de funções administrativas e suas remunerações desniveladas, à acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e às contradições no teor dos códigos legais, gerando, assim, todo esse cenário de desordem. Por fim, arremata Figueiredo (2008, p. 210-212):

> Inexistia, então, um sistema jurídico ordenado e organogramas que obedecessem à distribuição racional de funções, méritos, divisão calculada de tarefas e carreiras pontuadas pelo mérito. Tampouco se firmara, ao tempo da colonização do Brasil, a dicotomia entre público e privado.

Na época do Brasil colônia, a divisão entre o direito público, que diz respeito às relações coletivas, e o direito privado, que concerne à esfera individual, era bem diversa da existente nos dias atuais.

Sobre esta ideia, Caio Prado Júnior em *Formação do Brasil Contemporâneo*, destaca que as normas gerais do direito público da monarquia portuguesa eram escassas ou simplesmente inexistiam, dificultado, com isso, as atribuições de competências da estrutura administrativa e dos seus vários setores. Nesse sentido, o referido autor (PRADO JÚNIOR, 1983, p. 300) afirma, ainda, que:

> Percorra-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares e casuíticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto. Um cipoal em que nosso entendimento jurídico moderno, habituado à clareza e nitidez de princípios gerais, de que decorrem com uma lógica “aristotélica” todas as regras especiais e aplicações concretas com um rigor absoluto, se confunde e se perde.

Na mesma linha de pensamento, Sérgio Buarque de Hollanda (1995, p. 145-146) comenta sobre o ambiente social do Brasil colônia, caracterizado, principalmente, pelo tipo de família patriarcal que formava a sociedade da época, na qual predominava as vontades particulares em detrimento do interesse coletivo:

> Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [organização patriarcal de sociedade], compreenderem a distinção fundamental entre público e privado. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do

> puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. [...] Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

A sociedade brasileira foi moldada à imagem e semelhança do mundo português, que era caracterizado por uma sociedade patrimonial e não feudal. Essa comparação foi elaborada por Raimundo Faoro ao afirmar que "o sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano" (FAORO, 2012, p. 38).

O patrimonialismo permeia a sociedade da colônia como um todo, gerando o alargamento da dominação patriarcal também nas relações familiares, sociais e econômicas oriundas do Reino português. Nesse sentido, Gonçalves da Silva (2000, p.34) afirma:

> Uma característica importante do patrimonialismo é que ele se estrutura sobre uma burocracia formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, a princípio. O processo decisório também não é formalizado, e é dado principalmente pela tradição, e, embora haja uma hierarquia, os funcionários do domínio não são profissionalizados e, tampouco, assalariados, no sentido capitalista do termo.

Raimundo Faoro (2012. p.102), ainda, ao analisar a origem do Estado português, nos dá uma ideia acerca dos alicerces que formaram a sociedade portuguesa da época, bem como das relações de poder que permeavam a ordem burocrática e estamental, e que fora transmitida à sociedade colonial brasileira. Assim, ele indica:

> O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados.

No que tange à ideia de estamento, Faoro explica que "o estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos" (FAORO, 2012, p.107). Nesse sentido, havia no reino de Portugal uma ordem puramente patrimonialista,

de preponderância comercial, e que também moldou a formação histórica da sociedade brasileira.

Segundo Gonçalves da Silva (2000), o cerne do problema referente à grande quantidade de práticas corruptas no Brasil encontra-se na transformação das relações de dominação, social e econômica, calcadas na tradição patrimonialista e clientelista. Ele credita ainda que a desigualdade social é o constitutivo básico da sociedade brasileira, e, por isso, existe uma correlação entre a desigualdade social e a corrupção.

A referida correlação entre o fenômeno analisado e a desigualdade social é também indicada por Céli Regina Pinto (2011) ao expor sua teoria acerca da hierarquia das desigualdades sociais que fomenta, em muitos aspectos, a permissividade para com atos de corrupção na sociedade brasileira. A corrupção que atravessa toda a sociedade, desde os primórdios da colonização portuguesa, gera permissividade e amplia o cenário para as práticas corruptas. Eis por que, de acordo com Céli Regina, "quanto mais poder estiver concentrado, maiores serão os canais abertos para a corrupção" (PINTO, 2011, p.148). Ainda sobre o tema, a autora lembra que "(...) na sociedade brasileira não só a riqueza é distribuída de forma radicalmente desigual como também o poder" (PINTO, 2011, p. 158).

Ainda seguindo esse traçado histórico, Joaquim Nabuco (apud CAVALCANTI, 1991, p.49) analisa a corrupção de seu tempo sob uma ótica bastante atual. Ele destaca, sobretudo, a união incestuosa entre finanças públicas e iniciativa privada, afirmando que:

> Desde o princípio, o calor, a luz, a vida para as empresas tinham vindo do Tesouro. Em todo o tempo, as grandes figuras financeiras do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o governo; esse sistema só podia resultar a corrupção e a gangrena da vida pública e particular.

A conexão entre política e economia privada é uma das maiores fontes donde brotam as práticas corruptas, principalmente por meio de alianças que teriam a finalidade de movimentar grandes empreendimentos que o país necessitava à época. Isto que ainda ocorre atualmente é percebido desde os tempos do Brasil império. Rui Barbosa, por exemplo, classificava esta política como a dos "convulsionários da prodigalidade". (CAVALCANTI, 1991, p.51).

Esse cenário regular de práticas corruptas permaneceu inalterado durante o Brasil Império (1822 a 1889). Houve uma mudança na sociedade brasileira com a vinda

da família real, em 1808, porém permaneceram quase incólumes os casos de corrupção que assolavam o país.

De fato, com a corte portuguesa em terras coloniais, o país precisou se adaptar à nova situação, ganhando, consequentemente, um maior desenvolvimento em termos socioeconômicos, tornando-se mais sofisticado e progressista para a época (HABIB, 1994). Assim, por exemplo, foram fundadas as escolas de medicina, de comércio, de marinha, de guerra; uma imprensa Régia; uma livraria (núcleo da Biblioteca Nacional); o Museu Nacional, o Jardim Botânico. Em 1812, foi criado o Banco do Brasil, entre outros avanços implantados pela administração Real, que transformou sobremaneira a sociedade brasileira da época (HABIB, 1994).

Com efeito, foi tamanho o desenvolvimento experimentado pelo país nesse período que "alguns historiadores chegaram a afirmar que 'o que a colônia não obtivera em três séculos, obtinha agora em menos de uma década'" (HABIB, 1994, p.14).

Nesta fase desenvolvimentista, as formas de corrupção foram se adaptando a nova realidade. Ademais, de acordo com Habib, "pode-se dizer que o país progredia a olhos vistos. Mas a corrupção não desistia. Antes, aumentava. Haveria de ser agora um pouco mais requintada, praticada por nobres, ministros e demais ocupantes do governo" (HABIB, 1994, p.15).

Em face da permanência de tais práticas, Rui Barbosa advertia a população acerca do quadro de corrupção generalizada que assolava a administração governamental que antecedera a República. Barbosa, por meio da imprensa, tornava pública a sua indignação diante dos atos de corrupção, desejando, ainda, fomentar uma conscientização popular em face de um problema que conspurcava os princípios éticos e, sobretudo, atingia o bem comum (HABIB, 1994).

Nesta época, os casos de corrupção desgastavam a imagem do governo Monárquico. Diante dessa degenerescência, a República não tardaria a se instalar no país, mas a corrupção não parece ter recuado em sua essência. De fato, uma das maiores causas de corrupção na Monarquia, que se estendeu à República com novas cores, foi as grandes fraudes eleitorais. Como exemplo, Cavalcanti (1991, p.60) comenta como se processava as eleições no início do Brasil – Império, período em que não havia sequer alistamento eleitoral. Vejamos como ele descreve o cenário eleitoral da época:

> Os interessados apresentavam-se na data marcada e os mesários decidiam na hora, literalmente pela cara do freguês, se ele possuía ou não os requisitos legais para votar. Os casos duvidosos, segundo um observador da época,

> eram resolvidos através de "vozeria, alarido, tumulto, quando não murros e cacetadas". A escolha dos próprios mesários – aclamados ou rejeitados pelo povo reunido diante da igreja matriz por iniciativa do juiz de paz – era um processo igualmente turbulento.

No ano de 1842, o governo monárquico baixou instruções para a determinação do alistamento eleitoral antecipado, realizado por "juntas de qualificação". Nas últimas décadas do Império brasileiro, a fraude eleitoral se enraizou de tal forma nos costumes que se os políticos da época não entrassem no "jogo", passavam por incapazes e tolos (CAVALCANTI, 1991). Apesar da tentativa de colocar "ordem na casa", a situação de fraude generalizada nas eleições foi mantida, tendo sido, por vezes, agravada na República velha.

De fato, este cenário de desordem e corrupção que permeava, principalmente, as eleições no período Monárquico continuaram com a nascente República, ganhando novos aspectos. Porém, apesar dessas fraudes ainda provocarem motivo de piadas populares, havia o início de uma indignação que começava a crescer em alguns segmentos da sociedade.

A primeira República possuía duas "Instituições" que estavam enraizadas no cenário político da época, quais sejam: o voto de cabresto e o voto comprado. Tais práticas eram tidas como algo natural naquele período, pois estavam associadas ao poder de mando dos coronéis em determinadas regiões do país[1].

A proclamação da República brasileira não trouxe grandes alterações em relação às práticas corruptas, pois tais ações continuavam a se manifestar e a se propagar por meio de atos públicos e privados.

O período inicial da República Velha, na qual se instalou um governo provisório, foi marcado por um cenário tumultuado no âmbito social e político, bem como na esfera econômica. Assim, implantada a República, pouco tempo depois ocorreu um afastamento do governo republicano dos propósitos que se propôs a realizar. Um dos maiores exemplos dessa mudança de rumo é demonstrado por Habib (1994, p.28), ao afirmar que:

> O restabelecimento do coronelismo – que principiara no Império, mas se fortalecera na República – com todas as mazelas e de nefastas consequências para o país, consolidando-se a partir dos dois primeiros presidentes civis e repercutindo até 1930.

[1] No próximo tópico 2.1, denominado *Corrupção e Política*, será tratado mais especifica e minuciosamente os aspectos da vida política associados aos atos de corrupção no Brasil.

Este ambiente era fértil para o florescimento da corrupção, na medida em que o coronel, em *ultima ratio,* encarnava a figura dos grandes senhores feudais da Idade Média, impondo uma relação de poder na qual predominava o apadrinhamento, a troca de favores e o tráfico de influência, dentre outras práticas que fomentavam a rede de corrupção naquela época.

Algum tempo depois, com a Revolução de 1930 e o advento do Decreto n° 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, foram tomadas providências diversas para corrigir as distorções do sistema eleitoral, implantando-se, a partir dai, o voto secreto e criando-se uma justiça especializada, a Justiça Eleitoral. Tal medida foi capaz de, em alguns aspectos, enfraquecer o sistema antigo de dominação política. Para Habib, com o advento dessas mudanças tal política "vai aos poucos transformando-se em politicalha, politicagem, politicaria" (HABIB, 1994, p.29).

Nos anos que se seguem ao período republicano, a prática política foi se desviando dos princípios éticos, gerando, ainda, uma teia de interesses econômicos, cujo objetivo era a permanência de determinados grupos no poder.

Ocorreu neste período o desenvolvimento de diversas práticas ligadas à corrupção, como, por exemplo, o preenchimento de cargos públicos baseado em interesses particulares, a prática do nepotismo e as diversas formas de corrupção nos serviços públicos.

A ditadura de Getúlio Vargas, apesar de diversos avanços sociais e trabalhistas, não conseguiu superar o grave quadro de corrupção que dominava o país. Ademais, com a queda de Vargas e a ascensão do General Gaspar Dutra, não houve profundas mudanças neste quadro social/político. Torna-se, por isso, mais uma vez importante invocar as brilhantes palavras, ainda atuais, de Rui Barbosa (BARBOSA, 1999, p.371), em seu discurso sobre a questão social e política no Brasil que se seguiu ao sistema republicado:

> O Brasil não é 'isso'. É 'isto'. O Brasil, senhores, sois vós. O Brasil é esta Assembléia. O Brasil é este comício imenso, de almas livres. Não são os comensais do erário. Não são as ratazanas do Tesouro. Não são os mercadores do Parlamento. Não são as sanguessugas da riqueza pública. Não são os falsificadores de eleições. Não são os compradores de jornais. Não são os corruptores do sistema republicano [...].

O retorno de Getúlio Vargas ao poder (1951-1954), desta vez democraticamente, foi um período bastante conturbado e agitado da República. A alta inflação econômica à época fomentou uma acirrada campanha contra o governo, como a

campanha udenista (mar de lama), provocando uma insatisfação geral que desaguou no fim de seu mandato e posterior suicídio em 24 de agosto de 1954 (HABIB, 1994).

Em 1955, foi eleito para a Presidência da República Juscelino Kubitschek, que implantou um projeto desenvolvimentista para o país, tendo como um dos principais objetivos o combate à corrupção, discurso este que continua a permear o debate político atual.

Sérgio Habib alega que, apesar do discurso de combate a este mal endêmico que assola o país, na prática predominava a forma desonesta de burlar a lei para a obtenção de vantagens privadas, e que "a corrupção dessa época concentrava-se, sobretudo na política, no funcionalismo público e nos negócios envolvendo interesses estrangeiros no país, com a participação de banqueiros e de empresários de peso" (HABIB, 1994, p.39).

Apesar disso, o país no governo de Juscelino experimentava um período de liberdades públicas combinado com um desenvolvimento contínuo, que teve seu ápice com a construção da capital do país, Brasília.

Em 1961, com a posse de Jânio Quadros, e após uma série de episódios pitorescos, como a proibição das rinhas de galo, o uso de biquínis nas praias, do lança-perfume no carnaval, entre outras preocupações bizarras, Jânio, sem o apoio necessário da classe política e de segmentos sociais, renunciou. A renúncia de Jânio provocou uma aguda crise institucional, cuja repercussão fez-se sentir no governo de seu vice, João Goulart, conhecido por Jango. Em 1961 Jango, ao retornar de uma viagem à China, encontrou sérios obstáculos para tomar posse na presidência (HABIB, 1994). É neste espaço hostil, de crise institucional, política e econômica e de altos índices de corrupção, que foi criado o ambiente para o golpe militar de 1964.

O mundo naquela época estava vivenciando a chamada "Guerra Fria". Após a Revolução Cubana de 1959, os Estados Unidos da América não iriam deixar que a "onda socialista" se espalhasse por outros países do continente americano. Iniciou-se, assim, uma operação complexa de infiltração nos rumos dos governos sul-americanos.

No Brasil, a operação foi muito bem articulada em Washington, que contou com o apoio de diversas camadas sociais, principalmente a classe média brasileira e os militares. Como resultado, em 1964, o país mergulha no período de ditadura militar, que se manteve no poder por 21 anos. De acordo com Habib, "a partir de 1964 o país ingressa no seu ciclo supremo de corrupção" (HABIB, 1994, p.42). A chamada

"revolução de 64" possuía como objetivo maior extinguir dois grandes males da nação: a subversão e a corrupção. Quanto à "subversão", o regime consegue combater com eficiência até excessivamente, mas em relação à corrupção esta se amplia e tem como seus principais articuladores os militares que estavam no poder.

Cavalcanti (1991, p.87) destaca um aspecto muito peculiar de quem pretende tratar de combater este mal da sociedade brasileira, ao alegar que:

> Quem pretende falar em nome do povo brasileiro, há de – fatalmente – atacar a corrupção dos poderes. Acabar com a corrupção não é somente a promessa de todos os nossos candidatos, mas a divisa de todas as nossas revoluções, a justificativa de todos os nossos golpes.

Verificou-se neste período um crescimento demasiado do funcionalismo público, inchando o Estado, além da criação de obras faraônicas de custo elevadíssimo para os cofres públicos, depauperando a economia do país, após um rápido e forte crescimento econômico.

Além dos danos econômicos, umas das maiores sequelas deste período ditatorial foi o efeito moral e cívico, que foi absurdamente violado pelo Estado. Tais violações se deram por meio de seus agentes que prendiam, torturavam e faziam desaparecer forçadamente todos àqueles contrários ao seu regime.

O regime militar autoritário, que se propunha a ser transitório, permaneceu um longo período da história republicana do país, superando, em muito, o período Vargas, em sua truculência, arbitrariedade e repressão. Este regime não conseguiu debelar a corrupção que, a partir de então, ganhava novos contornos.

A ditadura militar, em muitos aspectos, beneficiou apenas as elites e as classes que a apoiavam, abandonando o exercício público visando o bem de todos. Sérgio Habib (1994, p.45) nos dá uma ideia de como era o cenário nacional na época da ditadura militar (1964/1985), ao afirmar que:

> Um governo autoritário, imperando num regime de exceção, com o Poder Judiciário desfalcado de suas prerrogativas, com a Constituição violentada e repleta de artigos bastardos; a universidade – celeiro de ideias e alma de uma nação – mutilada, invadida pelos coturnos em marcha; os profissionais liberais sob patrulhamento; a imprensa condenada à mera narração de fatos devidamente controlados por uma implacável censura, sem direito à crítica; um Poder Legislativo ameaçado e tolhido na sua autonomia, tudo isso e mais tudo aquilo que se contraponha ao estado democrático, eis o resumo daquela fase de triste lembrança para a nação.

Rui Barbosa, em 25 de fevereiro de 1914, ao escrever n'*O imparcial* do Rio de Janeiro, já alertava profeticamente sobre o perigo de militares assumirem a

administração de um governo, ao asseverar que "O elemento militar está na Constituição, mas subordinado à ordem civil. Da inversão destas posições resulta o militarismo, que é o que eu condeno. A subordinação da ordem civil ao elemento militar" (*in* HABIB, 1994, p.46).

Certamente, o aumento dos diversos casos de corrupção no período deveu-se à impunidade. O país, portanto, entrou em uma séria crise institucional e moral, que teve seu ponto culminante na década de 80. Anos estes que não era mais viável a administração estatal por militares, que se encontravam no poder há mais de duas décadas. José Carlos de Assis, aliás, em seus livros *Os mandarins da república* (1984) e *A dupla face da corrupção* (1984), apresenta diversos casos de corrupção ocorridos neste período da história brasileira. Tais casos revelam a falta de preparo dos militares para conduzir os assuntos políticos do país.

Com o fim da ditadura militar, o poder político e administrativo estatal foi devolvido aos civis. Tancredo Neves, em 1985, foi eleito indiretamente o primeiro presidente civil do novo período democrático. Ele tinha como missão controlar a aguda inflação que vitimava o país à época, bem como firmar as bases políticas para o processo de transição democrática. Tancredo Neves não pôde levar adiante essa tarefa, haja vista seu mandato durar pouquíssimo tempo, de 15 de março de 1985 a 21 de abril do mesmo ano, em decorrência de sua morte. Assumiu então o governo José Sarney em 21 de abril de 1985, cujas práticas corruptas continuavam a surgir com intensidade. Segundo Habib (1994, p.61), no governo Sarney:

> Ali estavam os mesmo comensais, as mesmas ratazanas do tesouro, os iguais vendilhões de interesses públicos, os idênticos mercadores de vantagens na administração pública, os semelhantes corretores de verbas públicas, os uniformes traficantes de lucros do Estado. Todos ali reunidos sob um novo rótulo: o dístico da democracia.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aflorou no seio social com impacto, o tema da corrupção, principalmente em razão da ampla divulgação de diversos casos de práticas corruptas. Neste período inicial da redemocratização foram divulgados grandes escândalos de corrupção, tendo como fatores, entre outros, a maior liberdade de imprensa da época, que se caracterizava pela ausência da ingerência governamental; uma maior atuação dos membros do Ministério Público, que passaram a ter maiores atribuições advindas da Constituição Federal de 1988, bem como uma maior

participação popular nos assuntos políticos, exigindo uma maior transparência das ações do governo.

Durante o governo Sarney, em 1989 ocorreu a primeira eleição direta depois de quase três décadas, cujo candidato vencedor foi Fernando Collor de Melo, cuja campanha se baseava no combate à corrupção e aos "marajás" do serviço público[2]. Mas o seu governo não apenas decepcionou, como também indignou parte da população brasileira e, sobretudo, os milhões de eleitores que nele confiaram. Sua gestão foi uma sucessão de escândalos de atos de corrupção, sem igual na história do país.

O Poder Executivo, neste período, sob o comando de Collor, através de sua inclinação autoritária, expediu uma série de medidas provisórias, versando sobre os mais diversos temas, inclusive, de âmbito penal. Tais medidas desaguaram em um terreno dificultoso, ou quase impossível, de relacionamento para com o Congresso Nacional.

O deslumbramento pelo poder conduziu Collor a uma série de medidas drásticas. No primeiro ano de seu governo, através de ações de impacto sobre a economia, como o confisco de poupanças, houve uma redução da inflação, que voltou a crescer em seguida, haja vista tais medidas serem insuficientes para conter o efeito substancial da inflação.

Apesar da confusão econômica criada pelo seu plano de combate à inflação, o governo Collor se notabilizou pela corrupção endêmica que tomou parte do seu governo, indo desaguar na própria esfera privada do presidente. Com efeito, o seu governo entrou para a história por ter sido ele o único presidente da república brasileira, até o momento, ao sofrer um processo político de impedimento, comumente chamado de *impeachment,* em virtude do cometimento de crime de responsabilidade.

O que contribuiu sobremaneira para a destituição de Collor foi uma intensa mobilização da sociedade nas ruas do país. Expressando, assim, o desejo nacional democrático de ter um governo ético e, sobretudo, intolerante com os casos de corrupção. A população foi às ruas, movida por uma forte indignação que, mormente exigia, entre outras coisas, a ética na política, bem como o combate à impunidade infiltrada no governo.

---

[2] O Governo Collor de Melo mereceria um capítulo à parte, por tratar-se de uma figura pública de trajetória bem peculiar, no que tange a escândalos de práticas corruptas. Porém, o presente trabalho não se propõe a tal intento.

Através da intensa publicidade de diversos escândalos de corrupção informados à época, pelo irmão do Presidente Collor, Pedro Collor, contra Paulo César Farias (PC Farias) foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para apurar tais denúncias.

Em 24 de agosto de 1992, depois de um longo trabalho investigativo sobre a situação de corrupção do governo Collor, a Comissão apresentou um relatório. Tal relatório, que reuniu diversas provas, foi suficiente para a admissão do processo, por 441 votos da Câmara dos Deputados Federais, que autorizava o julgamento do Presidente da República pelo Senado Federal.

O Ministro do Supremo Tribunal de Justiça, Sidney Sanches, que presidia o julgamento do processo de *impeachment* de Collor, antes da oitiva das testemunhas, foi surpreendido por uma estratégia do advogado do Presidente, ao ler publicamente uma carta comunicando a renúncia de Collor à Presidência, que não foi aceita.

Acabava, assim, a era que ficou conhecida como "República das Alagoas", porém Fernando Collor sobreviveu politicamente estando atualmente exercendo o mandato de Senador do Estado de Alagoas.

Lucas Figueiredo dissecou com propriedade o esquema organizado por PC Farias, em seu livro *Morcegos Negros*, em 2013, trazendo uma gama de provas dessa ação que envolveu não só agentes públicos, como também privados. Apesar de toda o conjunto probatório que permearam este esquema, é oportuno destacar o fato de que ninguém foi condenado em última instância, isto é, nenhum dos agentes envolvidos, seja político, empresário ou autoridades.

A impunidade vivenciada pela classe política nacional, em muitos aspectos, continua até os dias atuais. Mas observa-se um avanço significativo no combate à corrupção do governo Collor até a atualidade. Como, exemplo, podemos destacar o fortalecimento das instituições estatais de controle, como o Ministério Público e a Controladoria Geral da União, além do surgimento de um ambiente público mais transparente, bem como de um sistema mais eficaz de prestação de contas, dentre outras ações que diminuem a impunidade e, consequentemente, a corrupção.

Apesar de diversos avanços anticorrupção, os governos posteriores a Fernando Collor seguem envolvidos em diversos escândalos de transações imorais e ilegais concernentes aos bens públicos.

Em dezembro de 1992, Itamar Franco, vice-presidente de Collor, assume o Poder Executivo. Mediante a crise que se instaurou no Brasil pós-Collor, Itamar teve a missão de proceder a uma transição tranquila até o próximo pleito eleitoral.

Itamar Franco, em seu curto governo realizou um plebiscito previsto na Constituição Federal de 1988, para decidir que tipo de governo deveria ser adotado no país. A República Presidencialista foi conservada por mais da metade dos votos válidos.

Com relação às questões econômicas, foi instituído o plano Real, visando a recuperação econômica do país e o combate das altas taxas inflacionárias. Em 1993, a equipe econômica que elaborou o plano Real foi liderada por Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, que ocupava a época, o cargo de Ministro da Fazenda. Nas eleições de 1994, Fernando Henrique Cardoso venceu nas urnas, conseguindo chegar a Presidência da República, sem maiores dificuldades.

Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995 nomeou ao cargo de Procurador Geral da República, chefe do Ministério Público da União, o primo de seu vice Marco Maciel, Geraldo Brindeiro, uma figura peculiar, haja vista ser chamado em 1997 de o “engavetador - geral da república” por ser acusado de impedir investigações de corrupção do governo de FHC. Cumpre ressaltar que Geraldo Brindeiro foi reconduzido ao cargo de Procurador Geral da República quatro vezes consecutivas.

Fernando Henrique Cardoso desconsiderou a lista tríplice de indicação apresentada pelos membros da carreira do Ministério Público da União. Tal atitude de FHC desprestigiou e enfraqueceu o MP como instituição independente, solapando a capacidade de fiscalização realizada pelo Órgão para com todos os demais poderes, inclusive do chefe do executivo federal, ou seja, o Presidente da República.

Além dos fatos de corrupção serem praticados na surdina, a mídia funcionava como “suporte político” do governo de FHC, haja vista serem abafados vários escândalos de corrupção neste período. Encontra-se exceção na informação veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, que foi o grande meio veicular da mídia a denunciar casos de corrupção neste período.

Um caso simbólico foi o noticiado pelo jornal *Folha de São Paulo* sobre as compras de votos para a reeleição de FHC, quando deputados da base aliada de seu governo tiveram suas comunicações grampeadas e declararam, *ipsis-litteris,* que haviam sido pagos pelo então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, para votarem a favor

da emenda constitucional n° 16 de 04 de julho de 1997, que admitiria a reeleição dos cargos executivos em todos os níveis da Federação (Folha Online/1997).

Com a aprovação da mencionada emenda constitucional Fernando Henrique Cardoso conseguiu se reeleger, obtendo, com isso, um segundo mandato presidencial em 1998. Efetivamente não se investigou a compra de votos realizada diretamente por FHC. Há de ser destacado que tal emenda constitucional beneficiava muitos políticos, dentre governadores e prefeitos que provavelmente levantaram a bandeira em prol da aprovação desta emenda constitucional.

Cumpre frisar que o governo de Fernando Henrique Cardoso, além dos diversos casos de corrupção, fato este não muito diferenciado dos demais governos federais do país ao longo da história, teve seus pontos positivos. Como exemplo, podemos destacar a política de estabilidade e continuidade do projeto do Plano Real, o controle da inflação, a criação de programas sociais pioneiros como a bolsa-escola, aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), dentre outros.

Em 2002, vence as eleições presidenciais o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, que permaneceu no poder executivo federal até o ano de 2010. Este governo foi marcado pelo combate à desigualdade social, o fortalecimento das Instituições de Controle da República, como a Controladoria Geral da União, e por iniciativas que tornou o poder mais transparente, como a criação do Portal da Transparência, que exibe publicamente todas as contas do governo via rede mundial de computadores.

Todavia, este governo tornou-se notório pelo grande caso de corrupção política, nomeado pela mídia por “Mensalão”, a Ação Penal 470 processada no Supremo Tribunal Federal. Caso este pioneiro no que tange ao julgamento de um fato de corrupção e crimes conexos, envolvendo agentes políticos e públicos combinado com agentes privados mediante a ação de compras de votos parlamentares no Congresso Nacional, visando apoiar projetos ligados aos interesses do governo. O julgamento político do caso conhecido por “Mensalão” encontra-se em andamento no Supremo Tribunal Federal, no mandato da sucessora de Lula, Dilma Rousseff.

Cotejando a história nacional, percebe-se que o caso acima citado, representa um grande avanço no combate à corrupção, haja vista ser a primeira ocorrência de corrupção no governo efetivamente julgada pela corte jurídica nacional. De certa forma, tal julgamento deflagra uma onda de ação contra um dos maiores estímulos às práticas corruptas no país: a impunidade.

O rigor da punição para com os agentes praticantes da corrupção é um importante instrumento de contenção desse fenômeno, pois desestimula a prática de atos similares. Portanto, combater a impunidade é um bom início para se combater essa prática que, como vimos, se encontra perigosamente disseminada no meio social e político brasileiro.

Este breve percurso histórico nos permite afirmar que, muitas vezes, a corrupção se manifesta independentemente do regime de governo e de suas formas de expressão, pois se trata de uma prática que decorre culturalmente do afrouxamento moral, da desordem, da cultura da impunidade, bem como da cobiça de homens por bens materiais. Tais ações, pois, solapam os códigos de ética e o exercício das virtudes.

A sociedade brasileira exige uma nova ética no governo, com uma nova postura de administração da máquina estatal, com mais responsabilidade, mais transparência e mais vontade de realizar os anseios sociais para a consolidação da democracia e, consequente, a efetivação dos direitos e garantias fundamentais de sua população.

Uma vez que já demonstramos como a corrupção se instalou na vida pública e institucional brasileira ao longo de sua história, passaremos a analisar, no próximo tópico, o fenômeno da corrupção e sua ligação com a política nacional, para apreendermos melhor como estas práticas se manifestam na sociedade brasileira.

2.1 Corrupção e Política

"A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios."
Montesquieu (1689-1755)

Na seção anterior vimos que, no Brasil, há uma abundância de práticas de corrupção que nos entristece, envergonha e, o que é mais importante, nos mobiliza a procurar mecanismos capazes de combater o problema.

A análise do fenômeno da corrupção em sua dimensão política deve levar em consideração os elementos culturais, sociais, econômicos que influenciam tais práticas. Com efeito, enfatizamos o caráter amplo das práticas corruptas que se manifestam de diversas formas nos âmbitos público e privado, as quais são levadas a efeito por funcionários públicos, membros do judiciário, agentes privados, dentre outros. Contudo, nesta parte do nosso estudo daremos ênfase à corrupção política, assim chamada pelo fato de ser praticada por agentes que estão investidos em cargos públicos.

Para a boa compreensão do tema, cumpre primeiramente definirmos o significado dos termos *Política*, *Poder e Politicagem,* pois são fundamentais para uma análise adequada do que seja o fenômeno da corrupção política.

Etimologicamente, o termo *política*, segundo a Enciclopédia Mirador (1987), deriva do gr. *he politike,* e do lat. *politice,* documentado em Apuleio (125-c. 180 d.C), '(a arte) de governar um estado com seus cidadãos, governança, política', feminino do adjetivo Gr. *Politikós* 'relativo aos cidadãos, cívico, civil, político' etc. Em sentido amplo, o termo *política* se refere ao poder "quer compreendendo a luta por sua conquista, manutenção e expansão, quer as instituições por meio das quais ele se exerce, ou a reflexão sobre a sua origem, estrutura ou razão de ser" (ENCICLOPEDIA, 1987).

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o termo *Política* pode ser definido como a "arte ou ciência de governar; arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou estados; ciência política; prática ou profissão de conduzir negócios políticos; ciência dos negócios do Estado" (HOUAISS, 2009), dentre outras significações.

De acordo com Norberto Bobbio, em seu *Dicionário de Política*, a acepção clássica e moderna do termo *Política* deriva do adjetivo originado da expressão *polis* (politikós), que possui o significado de tudo o que se refere à cidade, do que é público,

civil, urbano e social. Afirma ainda o autor que a noção de *Política* se expandiu devido à influência da obra *Política*, de Aristóteles, que é considerada como o primeiro Tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as variadas formas de expressão do Governo (BOBBIO, 1995).

No que se refere à noção de *Poder*, o Dicionário Houaiss o define como sendo "o direito ou capacidade de decidir, agir e ter voz de mando; autoridade. Governo de um país, de um Estado; vigor, potência; supremacia em dirigir e governar as ações de outrem pela imposição da obediência; domínio, influência etc" (HOUAISS, 2009).

No que tange a significação do termo *Politicagem*, o Dicionário Houaiss o define como sendo a "política de interesses pessoais, de troca de favores, ou de realizações insignificantes; o conjunto dos políticos que se dedicam a essa espécie de política; politicalha, politicaria" (HOUAISS, 2009).

Deve-se salientar que as relações pessoais de poder expressam-se nas mais variadas relações sociais, conforme nos indica Foucault, porém o que nos interessa aqui é tratar das relações de poder existentes na política, ou seja, nas práticas políticas relacionadas ao Estado, aos governantes e governados. Convém, ainda, assinalar que a abordagem desse assunto implica também uma análise sobre a relação entre Ética e a Política, isto porque quando a ética se dissocia da política, cria-se um campo propício à permissividade e à emergência de práticas corruptas.

Nesse sentido, Fernando Filgueiras afirma que o tema da corrupção tem forte ligação com a temática da moralidade, ou seja, para o autor "a corrupção é aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa, a qual é estabelecida pela construção dos juízos morais acerca do comportamento dos atores e das instituições" (FILGUEIRAS, 2006, p.15). Eis por que é fundamental o cultivo e o exercício da ética pública, tanto quanto da moral privada.

Segundo Adolfo Sanchez Vazquez, o termo Ética, vem do grego *ethos*, que possui o significado de "modo de ser" ou "caráter", ou ainda pode designar "costumes". Para o autor, a ética é "a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade" (VAZQUEZ, 1997, p.12). Portanto, a ética trata dos problemas morais do ser humano ou ainda do comportamento dos indivíduos.

O termo *Moral*, por sua vez, vem do latim *mos* ou *mores*, que significa "costume" ou um conjunto de normas adquiridas pelo hábito e pela tradição. Segundo Houaiss, o termo Moral possui o significado de um "conjunto de valores, individuais ou

coletivos, considerados universalmente como norteadores das relações sociais e da conduta dos homens" (HOUAISS, 2009).

O sistema político, ao dissociar a ética da política, "faz com que práticas corruptas sejam tidas como normais, não devendo ensejar qualquer tipo de punição, vez que são justificadas como necessárias ao exercício do Poder Político" (BOTELHO, 2010, p. 39). É oportuno observar que, se o tema da corrupção política for pensado sob esta perspectiva, o problema vai tornando-se mais grave e de difícil solução, haja vista impregnar a *práxis* procedimental da atividade política e, quiçá, social.

O comportamento ético dos políticos não deve ser colocado sob a égide de um moralismo restrito apenas à sua esfera privada, pois se trata de atores públicos cujas atitudes afetam toda a sociedade. A ética que deve nortear a esfera do político precisa não apenas se guiar por princípios, mas também se basear no critério da responsabilidade, o qual deve "julgar ações de grupo, ou praticadas por um indivíduo, mas em nome e por conta do próprio grupo, seja ele o povo, a nação, a Igreja, a classe, o partido, dentre outras" (BOBBIO, 1998, p.1224).

Porém, vimos que ao longo da história do Brasil esses elementos foram sempre negligenciados já que se norteavam pela máxima de Maquiavel de que "os fins justificam os meios". Maquiavel, em sua obra *O Príncipe*, que retratou o cenário político de sua época, inovou ao conceber a Política e a Ética como instâncias independentes. Para o autor florentino, a política passou a ser meditada objetivamente, tendo as ações humanas vinculadas à Política direcionadas a um caminho antagônico das normas morais/éticas (BOTELHO, 2010).

Retomando a análise da realidade política brasileira, constatamos que o abandono da ética por parte dos agentes políticos tem, por consequência, provocado inúmeros casos de corrupção, gerando graves mazelas sociais, já que impossibilita a concretização dos direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, alimentação, segurança pública, dentre outros, por parte da Administração Pública.

É inquestionável que tal prática (corrupção), tão comum em nosso país desde tempos pretéritos, é incompatível com uma boa administração do aparelho estatal e, consequentemente, com a efetivação (prestação) de diversos direitos fundamentais à pessoa humana, consagrados na Carta Magna e em diversos Tratados Internacionais os quais o Brasil ratificou. Com efeito, tais direitos fundamentais deixam de ser mais bem

efetivados por falta de recursos financeiros, os quais, em muitos casos, são desviados dos cofres públicos.

Além de tais efeitos nefastos, as práticas corruptas minam princípios éticos da atividade política que é essencial para o Estado e a sociedade. Portanto, a corrupção se constitui como algo danoso para o sistema político, na medida em que destrói as bases da sociabilidade, corroendo a ideia de bem comum e dilapidando o patrimônio público. Nesse sentido, Cortella afirma que:

> Quando o individuo, a família, a escola, a empresa, a comunidade, a sociedade, as instituições, enfim, admite uma ética "capenga", a corrupção encontra terreno propício e estende tentáculos encontrando, mais frequentemente do que gostaríamos, muito poucos obstáculos (CORTELLA, 2014, p. 63).

Os efeitos deletérios para a coletividade provocados pelos atos corruptos dos agentes políticos/públicos devem ser combatidos e enfrentados de uma forma mais efetiva, haja vista estas ações representarem grande risco para a manutenção do Estado Democrático e de Direito brasileiro.

Haveria, então, uma ética ideal que pudesse orientar aos parâmetros do exercício político? Julgamos que não. Porém, é certo que a atividade política deve se coadunar com os interesses da moral. Nesse sentido, Ana Cristina Botelho, inspirando-se no pensamento moral kantiano, afirma que "os comandos morais autênticos não são impostos por instâncias externas, mas reconhecidos conscientemente pelos próprios seres racionais" (BOTELHO, 2010, p.53). Portanto, a corrupção é uma questão de escolha, isto é, remonta à autonomia do sujeito.

A deliberação de ser corrupto ou não continua a ser determinada pelo indivíduo e não pela circunstância, apesar de haver conjuntura que a favoreça. Neste cenário, merece importância a reflexão de Cortella ao comentar que:

> O que faz o ladrão, portanto, não é a ocasião. O que faz o ladrão é o indivíduo, que pode ser ladrão ou não, aproveitar a ocasião. Em outras palavras, a ocasião faz o ladrão só quando há uma decisão por ser ladrão; não é a ocasião, mas o possível ladrão que decide. Portanto, a decisão continua a ser determinada pelo indivíduo e não pela circunstância (CORTELLA, 2014, p.77).

Ainda no que concerne à corrupção em sua dimensão política, verifica-se a ocorrência da sobreposição das vantagens e desejos privados sobre o bem comum. Tais agentes tentam levar vantagem desobedecendo às leis e aos costumes sociais.

É imperativo que o desempenho da função pública seja encarado como um poder/dever. O agente político, no exercício da função pública, deve respeitar os princípios constitucionais da Administração Pública, proclamados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, *moralidade*, publicidade e eficiência, bem como da finalidade de promover ações de interesse da coletividade. Os desvios comportamentais de tais agentes trazem como consequência à incitação dessas práticas que acabam por transformá-las em algo habitual e, por conseguinte, acolhida pela sociedade.

A corrupção tem um alto custo, seja para a sociedade, pois desperdiça e desvia grande quantidade de recursos que deveriam financiar áreas que a população necessita como a educação e a saúde, seja para a economia, por atingir o desenvolvimento econômico do país. Portanto, o custo da corrupção pode ser medido sob três perspectivas: econômica, social e política.

Deve-se atentar para o fato de que é muito difícil averiguar precisamente os custos decorrentes das práticas corruptas dentro da sociedade, por causa da complexidade da sua própria natureza. Mesmo quando os valores não saem diretamente dos cofres públicos, ela acaba por lesar o Tesouro nacional, de forma indireta, ao não pagar impostos.

Diversos fatores contribuem para a intricada quantificação dos custos decorrentes destas práticas, dentre eles destaca-se a obscuridade em que as ações corruptas ocorrem, encontrando-se, na maioria das vezes, ocultas, ou seja, a corrupção se enquadra dentre uma das maiores cifras negras da criminalidade nacional, haja vista figurar-se como um crime que não emerge facilmente para o campo do conhecimento legal, já que, em sua maioria, tais crimes não são descobertos e ficam impunes. Podemos citar como outros exemplares de cifras negras os crimes de aborto e os crimes sexuais.

Por outro lado, o crime de corrupção quase sempre se enquadra nos denominados crimes de colarinho branco, ou seja, conforme indica Edwin Sutherland em seu artigo *White Collar Criminality*, tais crimes configuram uma "violação da lei penal que se dá por pessoas de elevado padrão socioeconômico, no exercício abusivo de

uma profissão lícita" (FERNANDES, 1995, p.56). Edwin Sutherland, autor pioneiro dos estudos de colarinho branco, também enquadrou tais crimes na categoria de "delinqüência dourada", configurando-se, assim, como um novo modo de violência que é promovida por pessoas que desfrutam de ampla impunidade, de respeitabilidade social e até de intangibilidade, e que se enquadram na denominada "cifra dourada", outra manifestação mais específica da cifra negra, por tratar-se apenas de crimes praticados pela "delinqüência dourada", conforme exposto acima.

Portanto, pode-se deduzir que o crime de corrupção, em sua grande maioria, oculto do sistema formal da criminalidade, além de ser uma das maiores cifras negras da criminalidade nacional, figura-se também como uma cifra dourada, por ser praticada em quase sempre pela chamada "delinqüência dourada" (colarinho branco).

Ademais, percebe-se a gravidade de tais crimes, conforme o que fora dito por Marshal B. Clinard, ao afirmar que "os prejuízos financeiros para a sociedade, causados por um único crime de colarinho branco, podem corresponder à soma total de milhares de pequenos furtos, furtos qualificados e roubos" (FERNANDES, 1995).

Nesse sentido, temos que o custo decorrente das práticas corruptas, através da proliferação do exercício de atos corruptos na sociedade brasileira, implica uma ampla transferência de renda pública que se dá fora das normas do jogo político legal e econômico, tendo como autores a interação entre indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos. Portanto, tais custos, que são bastante elevados no Brasil, prejudicam o aumento da renda per capita, a competitividade, o crescimento econômico e compromete a possibilidade de melhores condições de bem-estar social.

Ana Cristina Botelho (2010), ao tratar dos custos decorrentes da corrupção na esfera política, demonstrou os impactos negativos que tal prática (corrupção política) traz para a concretização de ações essenciais à população. Dentre as pesquisas indicadas, destaca-se a realizada pelo *Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes* (UNODC) que divulgou dados indicando que no mundo são gastos anualmente aproximadamente US$1 trilhão de dólares em suborno, o que acarreta pobreza em um grande contingente da população, além de frear o desenvolvimento de vários países ao repelir investimentos produtivos (BOTELHO, 2010).

Nessa mesma perspectiva, a organização não governamental *Transparência Internacional* criou um mapa global que demonstra a visão geral do índice de percepção

da corrupção de 2013 (a maior percepção de corrupção é de cor vermelha e a menor é amarelo), que segue na Figura 1.

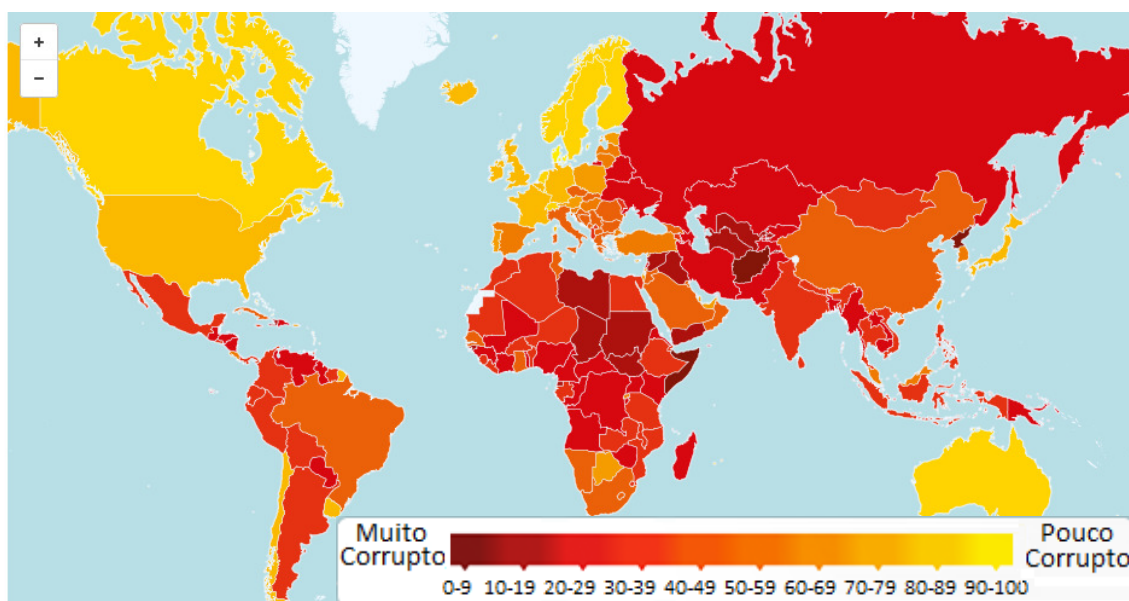



Figura 1 - Mapa global do índice de percepção da corrupção (TRANSPARECY INTERNATIONAL, 2013)

O Brasil possui um dos índices mais altos de corrupção entre os países analisados, segundo a Organização Não Governamental *Transparência Internacional*. Desde 1995, a referida ONG publica relatórios anuais avaliando os Índices de Percepção de Corrupção (IPC) dos países do mundo todo, de acordo com "o grau em que a existência da corrupção entre os funcionários públicos e políticos é percebida pela sociedade". No ano de 2011, o Brasil ocupou o 72ª lugar, ficando atrás, dentre os países da América Latina, do Chile e da Argentina.

Outra pesquisa que relaciona os custos da corrupção e seus efeitos negativos, mais especificamente no Brasil, foi realizada por Marcos Fernandes, Coordenador de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O estudo divulgou o impacto da corrupção nas contas públicas, que corresponde, segundo a pesquisa, a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, que, em 2005, atingiu a cifra de R$1,93 trilhões, e que resultou em um déficit de aproximadamente R$9,68 bilhões do PIB nacional. Conclui a pesquisa que esta quantia corresponde a quase a metade do valor orçado para investimentos no ano de 2006, e que esta considerável soma desaguou no mar de lama das práticas ilegais e imorais da corrupção (BOTELHO, 2010).

O estudo *Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice?* realizado pelo Ibope em 2006, apresentou descobertas interessantes sobre a percepção da corrupção pela população, que teve como objetivo retratar a sociedade brasileira no que diz respeito à ética. Foram ouvidas aproximadamente 02 (duas) mil pessoas de diferentes regiões do país e classes sociais, demonstrando que dois terços dos entrevistados já cometeram ou cometeriam atos de corrupção, tais como a compra de produtos falsificados ou suborno a um guarda de trânsito para livrar-se de uma multa.

O estudo efetivado pelo Ibope demonstrou ainda que o eleitorado brasileiro tem clareza quanto à falta de ética dos agentes políticos, não se podendo afirmar o mesmo em relação à sua própria imagem como "cidadão brasileiro". Para responder à questão que serve de título ao presente estudo (*Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice?*) foram constituídas algumas hipóteses visando à elaboração e validação das medidas de informações do estudo, bem como foram criados indicadores, tais como o Indicador de Ilegalidade no Cotidiano do Eleitorado (IICE) e o Indicador de Tolerância à Corrupção Política (ITCP) (IBOPE, 2006).

Em uma matéria publicada pela revista VEJA[3], intitulada *A vingança contra os corruptos*, em outubro de 2011, foi realizada uma pesquisa acerca dos custos da corrupção e o que poderia ser feito com este dinheiro, caso ele não fosse desviado. Através de diversos levantamentos, chegaram à conclusão de que, a cada ano, a corrupção usurpa dos cofres públicos uma quantia exorbitante de aproximadamente 85 bilhões de reais, equivalente a 2,3% de toda a riqueza produzida pelo país. Essa quantia seria suficiente para resolver os principais problemas estruturais do país e acelerar seu desenvolvimento. Desses bilhões desviados a cada ano, o governo consegue descobrir apenas 1%, recuperando apenas uma parte insignificante.

A referida pesquisa também estimou que os esquemas de corrupção mais visíveis se encontram no governo federal, que seriam responsáveis por 51% de toda a verba pública. Comparativamente, o governo federal do Brasil emprega 90.000 (noventa mil) pessoas em cargos de confiança, enquanto os Estados Unidos emprega 9.051 e a Grã-Bretanha, cerca de 300. Acerca dessa realidade, Cláudio Weber Abramo, diretor da Transparência Brasil, considera que "isso faz com que os servidores trabalhem para partidos, e não para o povo, prejudicando severamente a eficiência do Estado".

[3]VEJA. São Paulo: Abril, n.43, 26 de outubro de 2011.

Estima-se que há, no Brasil, cerca de 120 milhões de pessoas vivendo exclusivamente de vencimentos recebidos da União, Estados ou Municípios. A Controladoria-Geral da União, em uma análise feita em processos que envolviam causas de corrupção, constatou que a possibilidade de cumprir pena privativa de liberdade, em tais casos, é quase zero. Assim, os crimes contra a administração pública, além de acarretarem danos estruturantes para o país são, em sua grande maioria, impunes.

Com base na referida matéria, os pesquisadores chegaram a identificar algumas das causas da corrupção, que, a rigor, nos são já bem conhecidas: a fragilidade das instituições governamentais, a hipertrofia do Estado, a burocracia e a impunidade para com os corruptos e corruptores.

Segundo levantamento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), foram estimados nos últimos 10 anos, o desvio de aproximadamente 720 bilhões de reais dos cofres públicos brasileiros. Nesse mesmo período, a Controladoria-Geral da União fez auditorias em 15.000 (quinze mil) contratos da União com Estados, Municípios e ONGs, tendo encontrado irregularidades em 80% deles. Nesses contratos foi descoberto apenas o desvio de sete bilhões de reais, ou seja, de cada 100(cem) reais roubados, apenas 1 (um) é descoberto. A equipe do FIESP realizou estudo em 2010, a partir do qual foi elaborado um relatório denominado *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*, com diversas observações interessantes sobre a temática.

Nessa mesma direção, o Instituto Paulo Montenegro, organização sem fins lucrativos, criada pelo Ibope para desenvolver projetos na área de educação, elaborou, no ano de 2001, uma pesquisa que analisa o índice de percepção da corrupção no país. A mencionada pesquisa foi realizada para a ONG Transparência Brasil, e chegou a constatação demonstrada nos gráficos abaixo, com base em uma amostra nacional de 2.000 pessoas de diferentes regiões do país.

O referido gráfico (Figura 2) demonstra a evolução da corrupção nos últimos dois anos (anteriores a pesquisa). A percepção de que a corrupção aumentou se apresenta maior na esfera Federal (51%), do que no plano Estadual e Municipal (41% e 40%, respectivamente), devido, em grande parte, ser a esfera Federal responsável por uma maior quantia de verbas públicas. Em consequência, como exposto, os esquemas de corrupção se tornam nessa esfera do governo mais visíveis, portanto, mais perceptíveis.

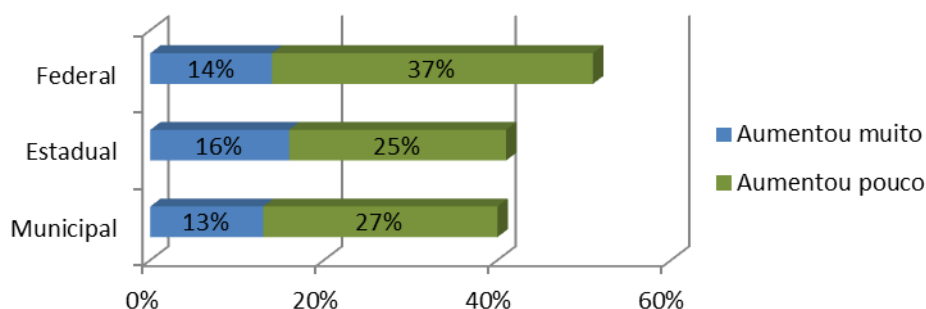



Figura 2 - Percepção de corrupção, nas esferas do governo (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2001)

A pesquisa analisou, também, o fenômeno na esfera estadual, subdividindo-a em regiões. Foi constatado, no plano estadual, que a percepção de que a corrupção aumentou ocorreu principalmente nas capitais de Estados e na região Nordeste (45%). É o que se constata no gráfico presente na Figura 3.

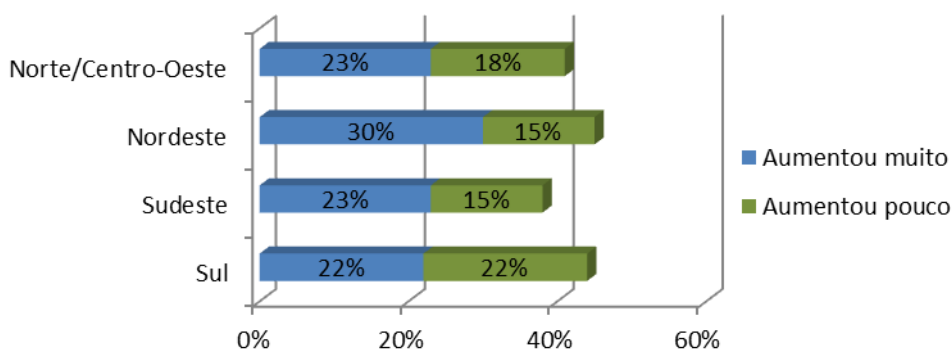



Figura 3 - Percepção de corrupção estadual, por regiões (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2001)

O próximo gráfico (Figura 4) analisa a percepção da corrupção municipal em diferentes regiões do país, chegando à seguinte conclusão: no agregado, 40% consideraram que a corrupção aumentou; 36% avaliaram que ela permaneceu a mesma, e 12% constataram sua diminuição. O Nordeste, com 46%, exibe avaliação acentuadamente pior do que outras regiões. E restou constatado que são os habitantes de capitais (44%) que pior avaliam a evolução da corrupção.

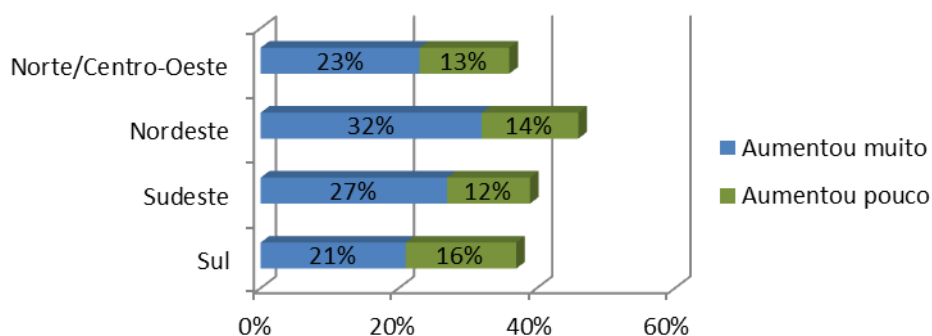



Figura 4 - Percepção de corrupção municipal, por regiões (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2001)

Pode-se constatar, a partir das pesquisas sobre os custos decorrentes das práticas corruptas, que há uma ampla transferência de renda pública que ocorre fora das normas do jogo político legal e econômico, tendo como autores indivíduos ou grupos que corrompem ou são corrompidos. Portanto, os elevados custos da corrupção no Brasil diminuem a renda per capita da população, atingem a competitividade e o crescimento econômico e comprometem a possibilidade de melhoria das condições de vida da população.

Mas, afinal, a corrupção na política encontra no eleitor a figura de vítima ou cúmplice? Digamos que grande parte da sociedade brasileira, que escolhe o governo para dirigir o país é conivente e, ao mesmo tempo, vítima dos atos de corrupção política.

A sociedade representada pelos agentes políticos é também aquela que os escolhe e, ao desconsiderar a importância do voto, oferece mais elementos para a degenerescência da vida política nacional e da crise de representatividade existente no país. Diante deste fato, a sociedade brasileira tem uma noção bastante limitada de responsabilidade. Em que medida o cidadão se reconhece num Estado que é construção dele?

Qual seria a saída para tal situação? Primeiramente, dever-se-ia fazer o eleitorado nacional refletir sobre suas escolhas através de um amplo programa de informação; realizar uma reforma política que suprima as anomalias existentes nas campanhas eleitorais, dando ênfase ao financiamento das campanhas eleitorais e, consequentemente, a adoção de um sistema mais consistente e seguro de prestação de contas destes gastos.

A crise política nacional, emoldurada pelas diversas ações corruptas praticadas pelos agentes políticos, é uma questão que não pode ser desvinculada da cultura social do país, cujos indivíduos/eleitores escolhem o perfil daqueles que irão lhes representar nas esferas de decisão. Ademais, se os representantes e líderes políticos são a auto-imagem do povo brasileiro, há uma relação de correspondência, pelo menos no âmbito dos valores, entre os representantes e os representados politicamente. Alias, não é raro que indivíduos notadamente envolvidos em casos de corrupção continuem a ocupar espaço em nossa arena política. Portanto, não se devem afastar as ligações existentes entre o ambiente político nacional e a sociedade no interior da qual ele viceja.

O reflexo da imagem do povo brasileiro nos políticos nacionais é uma resposta instantânea e involuntária dos comportamentos antiéticos reproduzidos pela sociedade, através do denominado "jeitinho brasileiro", ora motivo de orgulho, ora de vergonha nacional. De fato, o fenômeno societário batizado de "jeitinho brasileiro" simboliza a capacidade engenhosa e criativa que muitos cidadãos possuem para a resolução de problemas através do jeito peculiar da "malandragem", forma flexível de ação que visa obter benefício próprio em determinada situação social. O fenômeno tratado tem sido muito estudado e se caracteriza por ser uma questão complexa e multifacetada, pois tende a definir um aspecto peculiar da identidade cultural brasileira.

O fenômeno do "jeitinho brasileiro" está muitas vezes ligado à corrupção, pois tais condutas, levadas a efeito principalmente por políticos, é um reflexo desta maneira de ser do cidadão brasileiro, o qual visa, em *ultima ratio,* o benefício pessoal em detrimento de regras morais e instrumentos legais. Portanto, o "jeitinho brasileiro" é um constructo cultural particular e complexo da sociedade brasileira, que se reflete no âmbito da política nacional e, serve muitas vezes, para camuflar práticas corruptas.

Nesse sentido, temos as lições valiosas do antropólogo Roberto DaMatta, ao comentar que cultura significa o estilo, modo e jeito de fazer as coisas, e que a malandragem trata-se de um modo, jeito ou estilo profundamente original e brasileiro de viver. Nesta conjectura, afirma o autor:

> [...] não há no Brasil quem não conheça a malandragem, que não é só um tipo de ação concreta situada entre a lei e a plena desonestidade, mas também, e, sobretudo, é uma possibilidade de proceder socialmente, um modo tipicamente brasileiro de cumprir ordens absurdas, uma forma ou estilo de conciliar ordens impossíveis de serem cumpridas com situações específicas, e – também - um modo ambíguo de burlar as leis e as normas sociais mais gerais (DAMATTA, 1994, p. 103).

Ao relacionar os “pequenos desvios” comportamentais da população, que se configura como uma prática social disseminada em todas as camadas e grupos sociais, com os atos realizados pelos agentes políticos, podemos corroborar a ideia inicial de que a corrupção é algo construído e fomentado culturalmente, e não um desvio padrão comportamental natural de certos indivíduos, sendo, pois, um comportamento social, entre outros aspectos, determinado com crenças, valores e costumes.

Sob este prisma, verifica-se que a corrupção é algo eticamente condenável, sendo, portanto, evidente que a cultura nacional favorece tais práticas, porém, deve-se frisar que é o indivíduo o responsável pela escolha de ser ou não corrupto. Trata-se, pois, de um produto da livre decisão humana.

Antes de tratarmos mais especificamente no papel do Ministério Público Nacional no combate à corrupção, torna-se oportuno primeiramente demonstrar a relação de tais práticas e a construção da cidadania, ou ainda, como a organização de grupos ou segmentos sociais pode combater o referido fenômeno[4]. É disso que trataremos no item a seguir.

[4] Aqui nos referimos particularmente às manifestações que percorrem o país, reivindicando melhorias em diversas áreas, como transporte público, saúde, educação, combate à corrupção, entre outras questões, foi uma demonstração de que muitos brasileiros não estão apáticos, conformados ou indiferentes à vida política.

2.2 Cidadania no Brasil e Seu Exercício Ativo no Combate à Corrupção

> *De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.*
>
> *Rui Barbosa*

Costuma-se desdobrar o conceito de cidadania em três dimensões: a civil, a política e a social. Tal divisão leva em conta as conceituações desenvolvidas por Thomas Humphrey Marshall, sociólogo inglês que analisou o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra em sua obra *Cidadania e Classe Social*, de 1950.

Os direitos civis envolvem, dentre outros, o direito fundamental à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei, os quais, segundo José Murilo de Carvalho (2005), possuem como pedra de toque a liberdade individual. Já os direitos políticos se referem à participação direta ou indireta no governo da sociedade, como exemplos mais notáveis têm-se o direito de votar e ser votado, o direito de se organizar em partidos políticos, entre outros. Por fim, os direitos sociais incluem o direito à educação, ao trabalho, à saúde, ao lazer e outros que possuem como ideia central a de justiça social e a equivalência material dos cidadãos.

A cidadania pode ser entendida como o reconhecimento e a garantia por parte do Estado de certos direitos aos indivíduos e seus deveres para com os demais que compõem o corpo social. Neste sentido, Dalmo Dallari nos ensina que "a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo" (DALLARI, 1998, p. 14).

Historicamente, tais direitos assumiram ao longo dos tempos várias formas e expressões, adquirindo diferentes variações a depender da época e do Estado que o normatiza. A construção da cidadania é um fenômeno histórico e complexo, variando no tempo e espaço, ou seja, ela é fruto da sociedade no interior da qual é desenvolvida. De acordo com José Murilo de Carvalho, "a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação" (CARVALHO, 2005, p.12).

A história da cidadania no Brasil percorreu caminhos tortuosos, tendo, por vezes, avançado e, noutras situações, retrocedido. O peso do passado, como vimos no capítulo I, dificultou sobremaneira a construção mais efetiva da cidadania no país, principalmente nos três séculos de colonização (espoliação), entre 1500 a 1822.

Os colonizadores portugueses, como vimos, deixaram na colônia uma população analfabeta, incapaz de compreender a real dimensão de seus direitos e deveres sociais, bem como legou uma sociedade escravocrata, de economia monocultora e latifundiária, além de uma máquina estatal que não diferia os domínios público do privado, altamente burocratizada e absolutista.

Neste período, como já demonstramos, os direitos civis, no Brasil colônia beneficiavam a poucos, os direitos políticos a uma parcela ainda menor, e não se falava, ainda, em direitos sociais, pois a assistência social desta época estava nas mãos da Igreja e de particulares interessados. Assim, a maioria da população era excluída dos direitos civis e políticos e não havia um sentimento de nacionalidade, nem a ideia do que seria uma cidadania plena.

O processo de independência do Brasil, que culminou com a emancipação política da colônia, não acarretou mudanças profundas na sociedade, pois a herança colonial persistia em nossa cultura, impregnando todos os setores e camadas sociais. A independência da coroa portuguesa foi pacífica, quase um acordo, não existindo um foco de resistência forte, como ocorreu nas guerras de libertação da América espanhola.

Esta transição política pacífica, em parte, facilitou à continuidade de hábitos sociais, como o nepotismo, a corrupção generalizada, a troca de favores, o mando dos grandes senhores de engenho, dentre outras práticas.

A Constituição de 1824 outorgou o direito de voto a uma pequena parcela de cidadãos homens, acima de 25 anos, ou que demonstrassem independência financeira, com renda mínima de 100 mil-réis. As mulheres e escravos estavam excluídos desse exercício.

O sentimento de pertencimento a uma pátria comum e soberana era raro. A maioria da população, após a independência, não conhecia o real sentido do que significava um governo representativo, e nem o que seria o ato de escolher alguém como seu representante. Este quadro quase não se alterou com a proclamação da República em 1889 e com a Constituição de 1891. Mantinha-se, ainda, a barreira para o voto dos analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas.

A primeira República, comumente conhecida como “república dos coronéis”, formava uma grande aliança oligárquica de poder local, nos estados e municípios, em que imperava um poder político à base de práticas eleitoreiras fraudulentas. Na verdade, não houve no processo de transição de colônia à república a experiência política para uma formação cidadã do exercício dos direitos cívicos. Uma educação voltada a estas questões permaneceu adormecida, como consequência, adormeceu também a participação popular nas ações do governo e Estado, ou seja, havia uma evidente alienação política do povo.

A escravidão, por exemplo, foi um grande fator de atraso do desenvolvimento dos direitos civis. Há dados que indicam que no Brasil os valores da escravidão eram aceitos por quase toda a sociedade. Até escravos libertos, possuíam escravos, ou seja, toda a sociedade aceitava a difusão da propriedade escrava.

A Igreja católica no Brasil não combatia a escravidão e muitas vezes até a aceitava, haja vista existir a posse de escravos por clérigos e padres. A interpretação tradicional da Igreja católica, no Brasil, afirmava que a Bíblia admitia a escravidão e que o cristianismo não a condenava, pois a escravidão que se devia evitar era a da alma, ocasionada pelo pecado. O fim da escravidão, em 1888, apesar de trazer benefícios para uma parcela da população do país, não promoveu igualdade plena.

Outra herança colonial, juntamente com a escravidão, e que se transformou em grande obstáculo ao desenvolvimento da cidadania no país, foi a grande propriedade rural. Até hoje é sentido o reflexo do latifúndio e de seus proprietários e coronéis políticos que mantinham um grande controle sobre seus trabalhadores e a população local.

Apesar de todo o alheamento político da população, é oportuno mencionar que existiram focos de resistência, com a ocorrência de manifestações populares a partir do fim do Império e início da República, como a revolta de quebra-quilos, a revolta da vacina no Rio de Janeiro e as revoltas messiânicas de Canudos e Contestado.

Tais manifestações demonstram que havia, nesta época, cidadãos que tinham noções sobre os seus direitos de cidadania e os deveres do Estado, apesar de não poderem manifestar seus anseios por meio do exercício político do voto. Portanto, não se deve desconsiderar a importância de tais manifestações, pois elas foram o começo de um despertar para o problema da cidadania.

Outro momento importante da história da cidadania no país ocorreu com o movimento operário do século passado, que apesar de todos os obstáculos, significou um avanço notável, sobretudo na luta dos direitos sócio-econômicos, referentes à melhoria das condições de trabalho.

Nesta época eram precários os direitos civis e políticos, e, como consequência, a implementação dos direitos sociais foi uma tarefa difícil e longa. A partir de 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para ferroviários, que pode ser enquadrada como a primeira lei eficaz de assistência social, e a criação de programas sociais como o Instituto de Previdência para os Funcionários da União, em 1926, houve um estímulo para a elaboração de uma legislação social.

As poucas medidas que foram sendo criadas e adotadas na área social eram implementadas na zona urbana, ficando a assistência social rural ligada à política coronelista. Esta política, além de exercer controle sobre a justiça e a polícia, configurava o único recurso dos trabalhadores rurais para obterem ajuda para comprar remédios, ter assistência médica, ser enterrado, entre outros. Assim, através destas práticas na zona rural, era fortalecido o laço de relação de dominação do poder dos coronéis.

O ano de 1930 foi marcante para a história da cidadania no país. A partir daí surgiu no Brasil mudanças significativas no campo social e político. Este período ficou conhecido como a Revolução de 30. Pode-se concluir que até esta data não havia no país um povo politicamente organizado, nem um sentimento de pertencimento à nação.

Neste período, uma das medidas mais avançadas se deu na área social. O governo de Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além de vasta legislação trabalhista e previdenciária, complementada, no ano de 1943, com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em vigor até hoje, apesar de ter sofrido algumas alterações.

Este período foi marcado por instabilidades na área política, haja vista o regime de governo se alternar entre a ditadura e a democracia. Só em 1945, com a derrubada de Vargas por meio de uma ação militar, iniciou-se uma nova fase democrática no país. Esta fase foi caracterizada pela ampliação do voto popular, fato este importante para a expansão da cidadania política.

Nesta época, o populismo começava a dominar a cena política nacional. A experiência da chamada política populista nos países terminou em 1964, ano do golpe

militar que durou 21 anos, e regrediram em diversos pontos as conquistas históricas da construção da cidadania. O regime ditatorial, como vimos no primeiro capítulo, por meio da violência, restringiu os direitos civis e políticos da população, a exemplo da liberdade de expressão e de organização.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2005), pode-se dividir este período ditatorial em três fases. A primeira fase vai de 1964 a 1968, que compreende o governo do general Castelo Branco até o primeiro ano de Costa e Silva. A segunda fase corresponde ao período de 1968 a 1974, que compreende o governo do general Garrastazu Médici, em que houve uma extrema repressão política e um forte crescimento econômico, e, por fim, o ultimo período de 1974 a 1985, concernente aos governos dos generais Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo, até a eleição indireta de Tancredo Neves.

Nota-se nesta época uma enorme expansão dos movimentos sociais urbanos, principalmente na segunda metade dos anos 70, durante o governo Geisel, ao longo do qual se verifica o início da abertura do país à redemocratização política. A sociedade voltava-se a uma prática cidadã para a solução concreta de problemas da vida cotidiana, principalmente como pontos de resistências ao regime militar.

Como auge de mobilização popular na ultima fase do governo militar, temos a campanha nas ruas pelas eleições diretas, em 1984. Sem dúvida, uma das maiores mobilizações populares já vista na história do país. Uma verdadeira festa cívica de luta pela volta da democracia no Brasil.

Esta campanha das "diretas já" nas ruas não foi em vão, apesar de faltarem 22 votos para a aprovação da Emenda Constitucional que permitiria a eleição direta. A pressão popular fortaleceu a campanha de Tancredo Neves à presidência, acabando assim, o ciclo de presidentes militares.

Tal manifestação se configura como uma importante demonstração do poder de mobilização dos cidadãos. Os brasileiros fizeram brotar, neste período, o sentimento de transformação nacional, de contribuição para a criação de um novo país, sem violência, sem corrupção e principalmente sem desigualdade.

Até aqui, expomos, de forma sucinta, uma interpretação do desenvolvimento da cidadania na história do Brasil. Adiante, será tratado como se apresenta a cidadania na atualidade, principalmente no que tange ao combate da corrupção.

2.2.1 Aspectos Atuais da Luta pela Cidadania no Brasil

Após o período ditatorial, com a redemocratização do país, a cidadania se apresenta em um cenário novo e cheio de esperanças e incertezas. O primeiro passo deu-se com a Constituição Federal de 1988, comumente chamada de "Constituição Cidadã". Nela os direitos políticos e civis foram ampliados, porém não foram resolvidos os graves problemas econômicos e sociais, como a desigualdade social, os serviços de saúde, educação, segurança, dentre outros. Os governantes posteriores à democratização frustraram os anseios sociais de mudanças e de solução dos problemas do dia-a-dia que afligem a maior parte da população. Além do que, foram mantidas as velhas práticas políticas, como a corrupção, a troca de favores, o nepotismo, o caixa dois, dentre outras.

Percebe-se, entretanto, que houve, a partir da vigente Constituição, uma melhoria significativa, nos pontos mencionados, no entanto, continua aquela sensação de incompletude. A "Constituição Cidadã", que vigora no país por mais de duas décadas, apesar dos diversos avanços expostos acima, não possui capacidade de promover essas mudanças se o contexto social e a conjuntura política não são favoráveis.

Com efeito, várias mudanças devem ser realizadas para a consolidação da democracia no país, como o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação, e, principalmente, uma maior ênfase na organização da sociedade a fim de mobilizar o cidadão não contra o Estado, mas contra o Estado paternalista, clientelista e corporativo. E, como uma das primeiras ações para se realizar tal intento, deve-se desenvolver melhores mecanismos de combate a um dos maiores problemas que assolam a sociedade brasileira: a corrupção.

Uma das formas de se combater o fenômeno da corrupção consiste em aperfeiçoar o processo de escolha dos homens que irão exercer as funções públicas e direcionar os rumos do país, visando torná-lo mais justo e igual.

A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania no país ao garantir, por exemplo, o direito à população de apresentar projetos de leis, de participar de plebiscitos e referendos, o direito de propor ações judiciais de defesa dos direitos humanos, como a Ação Popular e o Mandado de Segurança, entre outros. Porém, apesar de importantes, tais medidas não foram suficientes para garantir o exercício efetivo da cidadania plena na sociedade brasileira.

Dalmo Dallari afirma que "os direitos da cidadania são, ao mesmo tempo, deveres" (1998, p. 16). Essa afirmação pode parecer estranha, pois tais direitos podem, aparentemente, se converter em obrigação. Porém, é imprescindível para a configuração da cidadania plena a participação de todos nas atividades sociais.

A expansão da cidadania se difundiu com a ajuda do desenvolvimento tecnológico da informática, principalmente através da *internet*, e da mobilização criada pelas redes sociais, tais como *facebook*® e *twitter*®. Estas ferramentas reforçaram a comunicação social para os problemas do país, interligando pensamentos e expandindo mensagens não transmitidas pelos meios comuns de comunicação. Através desta ferramenta social foi se construindo um caminho alternativo para uma mídia livre, e, consequentemente, levando a mensagem da necessidade de mudança através da mobilização social nas ruas.

A atividade fundamental da ação ("ser ativo"), no dizer de Hannah Arendt, começou a brotar em vários recantos do país em meados de junho de 2013. Foram realizadas várias manifestações democráticas, inicialmente na cidade de São Paulo, reivindicando o não aumento das passagens de transporte público, para então se expandir em todo o país com anseios mais amplos. Tais ações traduzem ainda um resgate do espaço público, plural e autônomo, de deliberação e iniciativa, numa verdadeira atitude cívica de resistência e reconstrução social.

Estas manifestações se enquadram em um verdadeiro exercício de cidadania, com a característica peculiar de querer começar algo novo no espaço público brasileiro. Sob todos os aspectos, estas manifestações decorreram de um anseio de nossa sociedade por uma mudança mais profunda, principalmente na forma como a política é realizada.

Foi tomando força um mal-estar mais profundo, o qual foi se espalhando pelos quatros cantos do país, chegando os protestos a mais de um milhão de pessoas em aproximadamente cem cidades, proporção essa inédita desde a democratização do país.

Dentre as questões levantadas nas vozes e cartazes nas ruas, se encontram a exigência por melhor educação, saúde, segurança e o combate à corrupção. Muitos se manisfestaram contra os atos de corrupção que, como vimos, compromete o desenvolvimento econômico e sociocultural do país. Eis que desperta, assim, o espírito crítico e a consciência cidadã de que não há um maior desenvolvimento do país devido aos desvios de elevadas quantidades de recursos que deveriam financiar áreas que necessitam de melhorias. As manifestações pacíficas e democráticas que percorrem o

país forçam os políticos, antes “adormecidos”, a inserirem na agenda política as principais questões expostas nas ruas.

Evidentemente, não se pode prever se os reflexos de tais manifestações vão promover uma reforma radical na forma de se fazer política em nosso país. Porém, alguns avanços se fazem sentir, como, por exemplo, a derrubada e consequente arquivamento da proposta de emenda constitucional n° 37/2011, popularmente chamada de PEC da impunidade, que visava anular o poder investigativo da instituição do Ministério Público e de outras instituições como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União etc, e que definia a investigação criminal apenas pelas polícias federais e civis dos Estados e do Distrito Federal. Tal medida afetaria sobremaneira a persecução penal no país, haja vista que a maioria das investigações de corrupção e atos associados a sua prática decorre das investigações das Instituições mencionadas, como o Ministério Público.

Depois dos mencionados protestos nas ruas, parece que as cidadãs e os cidadãos brasileiros estão aptos para decidir sobre as questões que os afetam, principalmente no que tange a combater a corrupção e a falta de ética de agentes públicos cujas ações vão de encontro aos princípios de justiça, aos valores da democracia e aos anseios da sociedade.

Realizada tais ponderações sobre a importância da cidadania na construção de uma lide eficaz ao fenômeno, passaremos a analisar, no próximo capítulo, como se manifesta o Estado Democrático de Direito nacional, a fim de compreendermos melhor os mecanismos de combate à corrupção no país, bem como perceber o perigo dos sinais de sua presença na organização social e política.

CAPÍTULO III

CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA

"Não acreditamos que o egoísmo da natureza humana venha a ser vencido, mas planejaríamos as leis e instituições de modo a desencorajá-lo de todas as formas possíveis".
RIDLEY, Matt, As origens da virtude, 1847.

O espírito democrático surge, em seu primeiro momento, em Atenas, entre os séculos VIII e V a. C. Os primórdios da democracia na Grécia antiga demonstram a existência de um frágil equilíbrio entre as camadas sociais, que passaram a adquirir direitos na participação política (modelo participativo), e, consequentemente, a busca de uma boa governança através da aspiração de uma melhor vivência em sociedade. Deve-se observar que nesta sociedade, o direito de participação era negado à grande parcela da população, como as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Se estabelecermos uma comparação com o mundo grego, podemos reconhecer que avançamos enormemente. A essência das democracias, atualmente, reconhece valores e fins capazes de colaborar para a construção de uma sociedade que reconhece e efetiva os valores da liberdade, igualdade, pluralismo, tolerância, bem como baseia os sistemas ético-político e jurídico-social em uma convenção constitucional. Portanto, a democracia enseja um novo modo de praticar e pensar o poder, baseado na isonomia entre os cidadãos.

Nas diversas experiências democráticas atualmente analisadas, percebemos que os governos de caráter democrático estão vinculados ao exercício representativo. A democracia representativa, como é o caso do Brasil, pode ser definida como uma

“organização social em que o povo, através de eleições, outorga mandatos a representantes que passarão a exercer autoridade em seu nome” (HOUAISS, 2009).

Segundo o *Dicionário de Política* de Norberto Bobbio (1995), há três tradições históricas para a teoria da democracia: a teoria clássica, a medieval e a moderna. Sucintamente, a teoria clássica, conhecida como teoria aristotélica, tem como pressuposto a Democracia como o governo de todos os cidadãos, em contraponto à Aristocracia, governo de poucos e à Monarquia, governo de um só. A teoria medieval, de origem romana, se baseia na soberania, na contraposição de uma concepção ascendente e outra descende, conforme, respectivamente, o poder derive do povo ou do príncipe (soberano). E, por fim, a teoria moderna, tendo como um dos principais expoentes Maquiavel, em que as formas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, sendo a Democracia uma forma de governo que aparece mais associada ao regime republicano.

Desde seu advento, a democracia se viu alvo de elogios e críticas. Nesse sentido, Simone Goyard-Fabre chega a afirmar que “é notável que, apesar das evoluções complexas de que foi objeto, tanto do ponto de vista das estruturas e das instituições, como do ponto de vista de sua significação sociopolítica, ela tenha permanecido cercada de ambivalência” (GOYARD-FABRE, 2003, p.9-10).

Esta ambivalência característica do regime democrático nos conduz à problemática acerca da definição de sua natureza essencial. Ora, parece incontestável que, no atual momento histórico em que vivemos, o regime democrático é o que se afigura mais apto a garantir a defesa e, em alguns casos, a efetivação dos direitos fundamentais no seio das sociedades. Como exemplo, podemos citar a Constituição Federal de 1988 que elevou os direitos humanos à condição de cláusula pétrea, não podendo os mesmos ser alterados ou diminuídos, só ampliados.

A Constituição democrática, enquanto força normativa, concretiza a vontade política da comunidade através de um consenso social sobre valores básicos compartilhados. Fundamentalmente, uma Constituição pode ser definida como uma estrutura normativa que envolve um conjunto de valores, havendo, portanto, uma conexão entre os valores compartilhados no seio social e a norma suprema contida em tal documento. Com base nisso, Luiz Werneck Viana (2002, p.23) afirma:

> Para a “jurisprudência de valores”, com efeito, a Constituição traduz a autocompreensão ético-normativa de uma comunidade, e as Cortes Constitucionais, porque vinculadas a esta eticidade substantiva, têm a função primordial de aproximar as normas constitucionais da realidade histórica.

Vimos que o regime democrático surgiu como antídoto à tirania e baseava-se em três princípios elementares: a constituição, a cidadania e a lei. Porém, pode-se perceber, em muitos contextos societários, a existência de uma distância considerável entre a teoria e a prática, revelada, sobretudo, pela dissociação entre representantes e representados. Essa dissociação nos coloca em face da questão da soberania popular e, sobretudo, da crise da democracia representativa.

José Joaquim Gomes Canotilho considera necessário o liame entre “Estado de direito” e “Estado democrático”, e isto somente poderia ser obtido mediante a soberania popular. Nesse sentido, Canotilho afirma que “só o princípio da soberania popular segundo o qual ‘todo o poder emana do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular” (CANOTILHO, 2008, p.93).

Emerson Garcia reflete sobre a relação entre democracia e corrupção e sobre a necessidade de haver maior fiscalização das ações dos agentes políticos, asseverando que a democracia, na medida em que permite a ascensão do povo ao poder e a constante renovação dos dirigentes máximos de qualquer organização estatal, possibilita um contínuo debate a respeito do comportamento daqueles que exercem ou pretendem exercer a representatividade popular, bem como de todos os demais fatos de interesse coletivo (GARCIA, 2004).

Ora, representar é tornar presente o ausente. No caso da democracia, a representação é coletiva, e não individual, ou seja, a representação democrática tem por meta oferecer, através da gestão da máquina estatal, benefícios à população. Portanto, como pode alguém representar interesse coletivo se várias medidas de gestão tomadas por grande parcela dos representantes são baseadas em interesses individualistas, inclusive dilapidando o patrimônio comum de todos, através de atos de desvio de conduta/corrupção?

O exemplo da conduta ética daqueles que estão no “poder” é primordial para a construção de uma consciência social sobre o valor da ética pública e da moralidade administrativa.

Nos cinco séculos que se seguiram ao seu surgimento como nação, o Brasil conviveu apenas algumas décadas com governos democráticos. No país, as sementes deixadas pela herança colonial se desdobraram e evoluíram em termos culturais, refletindo, como já demonstramos, sobre os padrões éticos da sociedade e da tecnocracia estatal.

A fragilidade da questão ética na sociedade brasileira repercute sobre a conduta dos agentes públicos e compromete os alicerces estruturais da administração estatal, e, por fim, do Estado Democrático e de Direito. Ora, mas como também já indicamos, os agentes públicos são um arquétipo do meio onde vivem e se desenvolvem. Portanto, as práticas desonestas são, muitas vezes, reflexo do *modus operanti* dos indivíduos no mundo social.

Uma característica fundamental do estado democrático é o fato de que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas atividades, ser punidos por possíveis práticas de atos ilícitos e prestar contas de suas atividades de gestão para os cidadãos e Instituições estatais de controles, pois estão no poder exercendo um *munus* (encargo) público no interesse da sociedade.

Os mecanismos de controle que devem nortear as esferas de ação do regime democrático são as estruturas de *accountability verticais* – sociedade em relação ao Estado – e as de *accountability horizontal* – de um setor estatal (esfera pública) a outro. Não existe um termo apropriado no idioma português que possa traduzir corretamente o sentido deste termo anglo-saxão (*accountability)*, possuindo, em regra geral, o sentido de responsabilidade ou comprometimento de responder pelas decisões, ações e omissões derivadas do exercício do poder.

A *accountability vertical* pressupõe a relação entre governantes e governados. A dimensão eleitoral se destaca neste tipo de mecanismo, apesar de não ser de forma exclusiva. A dimensão eleitoral se expressa através das eleições político-partidárias, em que há a escolha dos representantes da sociedade para reger o governo democrático. Destaca-se também nessa estrutura (*accountability vertical)* o exercício da cidadania ativa pela população no combate à corrupção, o que já foi indicado no capítulo II.

Acerca da *accountability horizontal*, esta pressupõe a existência de mecanismos de contenção e contrapesos dentro do sistema governamental, através de agências e instituições estatais que possuam o poder para atuar na fiscalização dos órgãos e punir eventuais ações contrárias aos ditames legais e éticos. Eis por que a democracia exige também a presença de instâncias de vigilância e controle a fim de que as atividades dos seus gestores sejam balizadas por imperativos morais e normas legais.

3.1 A Democracia e os Mecanismos de Combate à Corrupção

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiram condições jurídicas e políticas adequadas à implementação de políticas públicas voltadas à defesa dos direitos da sociedade.

Podemos citar como uma mudança estrutural, a atuação do Ministério Público brasileiro, que ganhou novas feições direcionadas à defesa dos interesses coletivos. A Instituição assumiu um relevante papel no âmbito das estruturas estatais de poder, ganhando mais autonomia em suas ações.

Antes de adentrarmos mais especificamente no estudo da atuação do Ministério Público brasileiro e na compreensão de como ele tornou-se um forte ator no combate à corrupção, torna-se imperioso esboçar as principais características do regime democrático nacional, bem como das Instituições de garantia do Estado Democrático e de Direito que reforçam sobremaneira as condições de investigações e elucidações dos casos de corrupção que permeiam o país, além dos avanços legislativos que dão suporte ao combate do fenômeno.

A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo, afirma que o povo (brasileiro), através de seus representantes, se reuniu para instituir:

> Um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias[1].

O Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988 é caracterizado como um Estado Democrático de direito que deve promover a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como valores supremos, conforme exposto em seu artigo 1° e incisos:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I - a soberania;
> II - a cidadania
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

[1] Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

> V - o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Depreende-se da leitura da CF de 1988 que esta converteu direitos delineados na Declaração da Organização das Nações Unidas em direitos legais no Brasil. Os constituintes que elaboraram a carta magna delinearam normas e princípios baseados nos direitos fundamentais, privilegiando, pois, a dignidade da pessoa humana. Acerca disso, afirma Vianna: "Pela primeira vez na história brasileira uma Constituição definiu os objetivos fundamentais do Estado e, ao fazê-lo, orientou a compreensão e interpretação do ordenamento constitucional pelo critério do sistema de direitos humanos" (VIANNA, 2002, p.26).

O artigo 3° da Constituição Federal e seus incisos apresentam os objetivos da República Federativa brasileira: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Porém, para bem realizar esses propósitos, sobretudo aqueles de caráter social, é fundamental que a máquina e os poderes estatais atuem de forma honesta e responsável e, sobretudo, possam eliminar ou coibir os malfeitos na administração pública.

É inquestionável que as práticas de corrupção comum em nosso país, desde tempos pretéritos, são incompatíveis com a boa administração do aparelho estatal e, consequentemente, com a efetivação (prestação) de diversos direitos fundamentais à pessoa humana, consagrados na Carta Magna e em diversos Tratados Internacionais os quais o Brasil ratificou.

Direitos fundamentais como à igualdade, à segurança, à uma boa prestação educacional e de saúde, dentre outros, sem os quais a sociedade não desenvolve plenamente as suas potencialidades, deixam de ser mais bem efetivados por falta de recursos financeiros, recursos esses que, em muitos casos, são desviados dos cofres públicos.

Assim, para a consolidação do regime democrático e, consequentemente, a concretização da prestação dos diversos direitos fundamentais da pessoa humana é imprescindível que seja instituída e difundida uma outra cultura política, bem como o cultivo de valores e normas compatíveis com a experiência democrática e com os interesses da população.

Certo é que a administração pública deve pautar seus atos com base no interesse público, conforme indica a lei, porém há, principalmente naqueles entes investidos do poder de exercício administrativo do Estado, o costume de realizar atos que refletem interesses meramente privados, particulares. Diante de tais atos de caráter imoral e ilegal, deve a sociedade e, fundamentalmente, o Estado atuar, através de seus Órgãos e Instituições, para coibir, prevenir e punir os agentes que pratiquem tais ações.

A sociedade, como vimos, também deve denunciar e coibir os atos de corrupção, principalmente, através do exercício da cidadania ativa, mediante uma maior participação nos assuntos políticos e sempre se mantendo atenta para as questões que envolvem a moralidade pública dos agentes estatais.

Cumpre destacar a importância do princípio da transparência das ações do Estado democrático, pois isso contribui para uma maior organização da administração, bem como a concretização da *accountability,* e, consequentemente, a diminuição do fenômeno da corrupção.

A opacidade do poder (opacidade como não-transparência), no dizer de Bobbio (1998), torna frágil e vulnerável as instituições democráticas. Nesse sentido, o mesmo autor comenta a tese de Kant, para quem a publicidade dos atos de governo é um remédio contra a imoralidade na política.

A governança democrática deve tornar transparente as ações de governo, pois "governos transparentes governam melhor" conforme assevera Leonardo Avritzer (2011). Complementando esta ideia, o referido autor afirma que "é impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos, de maneira que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido" (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p.141).

Para a consolidação do estado democrático é fundamental garantir o princípio da transparência/publicidade dos atos públicos de forma primordial. Estes atos se conformam através de uma maior disponibilidade de informações aos cidadãos, que permitam a configuração de uma governança democrática efetiva e com capacidade plena para controlar a corrupção, principalmente a partir das informações que possam ser do interesse da população.

O estímulo à transparência pública foi um dos objetivos da moderna administração estatal nacional que, através da Lei n° 12.527 (Lei de Acesso a Informação), sancionada em 2011, regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, efetuando, com isto, um passo importante para uma

maior transparência e publicidade dos atos de gestão administrativa dos entes públicos federais, estaduais e municipais, e, consequentemente, se constituindo como uma forte medida de contenção dos atos de desvio de verbas públicas.

Após ser enfatizada a importância da transparência dos atos públicos no Estado democrático, passaremos a destacar os mecanismos de combate ao fenômeno da corrupção por parte dos Órgãos e Instituições de controle (*accountability*) no regime de governo democrático nacional.

Os mecanismos de controle interno e externo da administração pública, como instrumento do *accountability*, de forma opinativa, preventiva e corretiva desempenham ações de controle dos atos públicos. Convém destacar que tais mecanismos, além de controlar a forma como são desempenhadas as ações públicas, conferem particular atenção à ética na condução da *res publica,* e, por isso mesmo, auxilia a luta contra os atos de corrupção existentes no âmbito governamental.

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o termo *controle* possui o significado de ato ou efeito de controlar; monitoração, fiscalização; instituição, órgão, setor etc. ao qual compete monitorar ou fiscalizar; dispositivo ou mecanismo interno destinado a comandar ou regular o funcionamento de máquina, aparelho ou instrumento etc (HOUAISS, 2009).

Controlar, no sentido em que aqui empregamos, significa o ato de direcionamento de serviços, fiscalizando-o e orientando-o do modo mais conveniente para a consecução de seus fins/objetivos. Portanto, entende-se que controle é a ação tomada que visa certificar-se de que algo aconteça do modo como o foi planejado.

A questão do controle é de suma importância no estudo do combate à corrupção, pois sem controle não há descoberta dos atos, nem, tampouco, a responsabilização dos agentes públicos e privados que vierem a atentar contra os princípios da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais, como vimos, estão consubstanciados no artigo 37, incisos e parágrafos, da Constituição Federativa de 1988.

Controle da Administração Pública, segundo Fernando Baltar, pode ser definido como "o poder de verificação e correção exercido pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, sobre os atos produzidos pela Administração, visando auferir a observância das normas e princípios de regência" (BALTAR, 2013, p.527).

A estrutura de controle interno no cerne do sistema geral de controles pode ser determinada como o processo combinado de regras de estruturas organizacionais e/ou

conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização, com a finalidade de fiscalizar e verificar as ações para que seus objetivos sejam alcançados. Assim, através de tal controle, que é de responsabilidade da gestão, será possível prever, observar, direcionar ou governar melhor os eventos que possam impactar na consecução dos fins públicos dos órgãos da administração governamental. Tal espécie particular de controle possui um papel de suma importância no cerne da engrenagem geral de controles.

O controle interno da Administração Pública (*accountability* horizontal) deve, sobretudo, servir de instrumento de transparência e prestação de contas dos recursos públicos. Conforme indica Speck (2002), segundo a interpretação de Iram Saraiva, os controles podem ser classificados em quatro tipos principais: os controles administrativos, os controles legislativos, os controles de contas e, por fim, os controles judiciários.

Sucintamente podemos dizer que os controles administrativos se apresentam como uma espécie de autocontrole, haja vista serem exercidos pelos próprios poderes sobre seus agentes e atos de gestão. Os controles legislativos podem ser concebidos como uma espécie de controle político, pois são representados pelo apoio ou rejeição às iniciativas dos poderes executivos. Os controles de contas, por sua vez, são controles essencialmente técnicos, possuindo a função de monitorar e fiscalizar as contas públicas, servindo, pois, de auxiliar aos legislativos. Por fim, os controles judiciários têm o objetivo de restringir abusos do exercício do poder e da dilapidação do patrimônio público (SPECK, 2002).

A Constituição Federal, em seu artigo 70, dispõe sobre o assunto, afirmando que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de *controle interno* de cada poder.

O controle externo da administração estatal é aquele exercido por um órgão estranho à repartição pública responsável pelo ato controlado. Tal mecanismo de controle surgiu para se evitar o corporativismo, tão “natural” dentro das Instituições, bem como permitir que o controle externo seja exercido também pelo cidadão, conforme estabelece o §2°, artigo 74 da Constituição Federal, ao afirmar que qualquer

cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Além do sistema geral de controle dos atos administrativos, que dispõe dos mecanismos de controle interno e externo já indicados, após a redemocratização do país ocorreu um avanço legislativo significativo que se tornou fundamental para a redução das práticas de corrupção na Administração Pública nacional. Mais especificamente, nos anos 90 iniciou-se um processo de avanços normativos/institucionais com a implementação de práticas sociais que fizeram aprimorar o controle da gestão pública.

Esboçaremos a seguir, de forma concisa, os avanços normativos que visam combater, de forma direta ou indireta, o fenômeno da corrupção no país. Começaremos pelo plano externo, ou seja, no campo internacional até tratarmos dos avanços legislativos/normativos no plano interno.

3.1.1 O Combate à Corrupção no Plano Internacional

Primeiramente, convém assinalar que o Brasil já ratificou 03 (três) Tratados Internacionais de cooperação para o combate à corrupção, quais sejam:

- A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), ratificada em 24 de agosto de 2000.
- A Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), firmada em Caracas, Venezuela, no dia 29 de março de 1996, e aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.
- A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2005, através do Decreto Legislativo nº 348 , de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687 , de 31 de janeiro de 2006.

Vale ainda mencionar que, no Brasil, as Convenções Internacionais são inseridas no arcabouço jurídico interno com status de lei ordinária, tornando-se, pois, uma norma de aplicação obrigatória no país. E compete à Controladoria-Geral da União

(CGU), por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, acompanhar a implementação e efetivação das Convenções e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção. Como se percebe, tais Convenções internacionais foram ratificadas pelo país muito recentemente, mais precisamente a partir dos anos 2000, aderindo, com isso, à tendência global de combate à corrupção enquanto fenômeno societário.

3.1.2 O Combate à Corrupção no Plano Nacional

Leis importantes para o combate à corrupção foram aprovadas nos anos noventa, com a redemocratização do país, indicando um caminho a ser aperfeiçoado para a construção de um sistema legislativo, sobretudo penal, que prevaleça sobre a impunidade reinante no Brasil e assegure a efetiva aplicação das leis e normas.

Passaremos adiante a delinear os avanços legislativos que reforçaram o combate à corrupção e à impunidade no Brasil. Serão subdivididos por tópicos temáticos, quais sejam, as leis que previnem a corrupção, através de normas sobre a transparência; a ética e integridade; o sigilo de dados; os gastos públicos; os procedimentos disciplinares e a lavagem de dinheiro.

Com relação à temática da transparência, temos os seguintes decretos e leis:

- Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet (Portal da Transparência do Poder Executivo Federal);
- O decreto nº 5.481, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;
- O decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências;
- Decreto nº 4.799, de 4 de agosto de 2003, que dispõe sobre a comunicação de Governo do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;

- O decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais;
- O decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;
- A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

No que tange as normas referentes à ética e a integridade, temos os seguintes códigos, decretos, resoluções e leis:

- O Código de Conduta da Alta Administração Federal aprovado em 21 de agosto de 2000;
- O decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências;
- O decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002 que regulamenta os artigos 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam ("quarentena") e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União, e dá outras providências;
- O Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002 o qual institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e na Vice-Presidência da República;
- O decreto de 26 de maio de 1999 que cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências;
- O decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Ainda com relação à temática da ética, temos as seguintes Leis:

- Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências;
- A Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993 que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências;

- Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências ("Lei de Improbidade Administrativa");
- A Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências.

No que tange as Resoluções sobre a ética, temos:

- A Resolução da Comissão de Ética Pública: Resolução nº 8, de 25 de setembro de 2003, que identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los;
- A Resolução nº 7, de 14 de fevereiro de 2002, que regula a participação de autoridade pública submetida ao Código de Conduta da Alta Administração Federal em atividades de natureza político-eleitoral;
- A Resolução nº 6, de 25 de julho de 2001, que dá nova redação ao item III da Resolução nº 3, de 23 de novembro de 2000;
- A Resolução nº 5, de 7 de junho de 2001, que aprova o modelo de Declaração Confidencial de Informações a ser apresentada por autoridade submetida ao Código de Conduta da Alta Administração Federal, e dispõe sobre a atualização de informações patrimoniais para os fins do artigo 4º do Código de Conduta da Alta Administração Federal;
- A Resolução nº 4, de 7 de junho de 2001, que aprova o Regimento Interno da Comissão de Ética Pública - Resolução n.º 1, de 13 de setembro de 2000, da Comissão de Ética Pública – estabelece procedimentos para apresentação de informações, sobre situação patrimonial, pelas autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta Administração Federal;
- A Resolução nº 3, de 23 de novembro de 2000, que delineia as regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal;
- A Resolução nº 2, de 24 de outubro de 2000, que regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos.

Com relação aos gastos públicos, temos os seguintes decretos, instruções normativas e leis:

- O Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, que estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente, na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizados em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios;
- O decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- O decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências;
- O decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001, que regulamenta o art. 34 da Lei n.o 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- O decreto nº 2.439, de 23 de dezembro de 1997, que dispõe sobre procedimentos relativos à execução de pagamento de pequenas compras e dá outras providências;
- O Decreto nº 2.399, de 21 de novembro de 1997, que estabelece medidas no âmbito do Poder Executivo, para a reavaliação e renegociação de compras e contratos;
- O decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional;
- O decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências;
- O decreto nº 1.054, de 7 de fevereiro de 1994, que regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta, e dá outras providências;
- O decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.

Quanto às instruções normativas referentes à legislação sobre gastos públicos, temos a seguinte Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. E por fim as leis, que são:

- A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- A Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências;
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No que atine aos procedimentos disciplinares, de combate à corrupção, temos os seguintes decretos e leis:

- O Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o artigo 13 da Lei n.º 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa), de 2 de junho de 1992, e institui a sindicância patrimonial e dá outras providências;
- Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, que delega competência para a prática dos atos que menciona, e dá outras providências;
- Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Por fim, temos a legislação sobre a ocultação de bens, direitos e valores, conhecida popularmente por “lavagem de dinheiro”, nomenclatura dada à prática de desvio econômico-financeiro de verbas originariamente ilegais. O que significa dar fachada aparentemente digna a dinheiro “sujo”. Prevista na Lei_nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

A Lei n° 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, que entrou em vigor recentemente, em janeiro de 2014, é também festejada, principalmente pelos Órgãos de controle externo, pois prevê a responsabilização de pessoas jurídicas, de forma objetiva, criando uma nova ação de responsabilização por ato ilícito, que terá curso por uma ação civil pública. Portanto, o Brasil passou a ter uma norma legal que pune empresas corruptas. Além da responsabilização da pessoa jurídica envolvida em ações corruptas da administração pública nacional, a Lei Anticorrupção pune atos viciosos contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior, inserindo o Brasil no campo da luta contra a corrupção transnacional, e adequando-se ao que foi acordado na Convenção da OCDE (Decreto 3.678/2000), mais conhecida como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, mencionada acima.

Além dos avanços legislativos mencionados, temos como ato normativo fundamental na luta de combate à corrupção política, a Lei n° 9.840/99, que altera dispositivos do Código Eleitoral. Trata-se da primeira lei aprovada no Congresso Nacional a partir de um Projeto de Iniciativa Popular. Ela possui como um dos principais objetivos regular a captação de sufrágio, que é o ato de o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, algum bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição. De certa forma, tais dispositivos normativos contidos nesta lei tentam frear o clientelismo e coronelismo, que, como vimos, são práticas societárias da cultura nacional, desde os primórdios do sistema político nacional.

A partir da Lei n° 9.840/99, foi criado, em 2002, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, integrado por entidades nacionais como a OAB (Ordem dos

Advogados do Brasil), a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), a ABONG (Associação Brasileira de ONG´s), a CUT (Central única dos Trabalhadores), a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), a FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas) que buscaram assegurar a plena aplicação da citada lei e disseminaram a ideia de combate à corrupção eleitoral, através de uma ação educativa contida na máxima: "voto não tem preço, tem consequências".

Além das leis especiais citadas acima, que ajudam na prevenção e no combate à corrupção, o Código Penal nacional prevê sanções aos crimes de corrupção ativa, descrita no artigo 333, a corrupção passiva, delineado no artigo 317 e o tráfico de influência, inserido no artigo 332.

Só por curiosidade, fazendo uma retrospectiva histórica, com relação aos Códigos penais brasileiros, e sua postura no combate à corrupção, temos que o 1° (primeiro) Código Criminal do Império do Brasil, aprovado em 16 de dezembro de 1830, não havia sequer a menção à palavra *corrupção*; o 2° (segundo) Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, promulgado através do Decreto 847, de 11 de outubro de 1890, também não mencionava a palavra *corrupção*; o 3° (terceiro) chamado de Consolidação das Leis Penais, aprovada e adotada pelo Decreto n° 22.213, de 14 de dezembro de 1932, também não mencionava tal prática; o 4° (quarto) Código Penal, Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - cuja parte especial, com algumas alterações, encontra-se em vigor até os dias de hoje, pela primeira vez na história do Brasil, delineou os crimes de corrupção ativa e passiva. O 5° (quinto) Código Penal, Decreto-Lei 1.004, de 21 de outubro de 1969 - que permaneceu por um período aproximado de nove anos em *vacatio legis*, tendo sido revogado pela Lei n° 6.578, de 11 de outubro de 1978, nem sequer entrou em vigor; e por fim o 6° (sexto) Código Penal, Lei n° 7.209, de 11 de julho de 1984 - lei que revogou tão-somente a parte geral do Código Penal de 1940, portanto, mantinha na sua parte especial os crimes de corrupção ativa e passiva, já mencionados.

A corrupção é, com já indicamos, um fenômeno societário que pode ser enfrentado e combatido, ainda que não possa ser totalmente erradicado. Para isto, existem no Estado Órgãos importantes de controle externo e interno que possuem mecanismos de combate à corrupção, tais como:

- A Controladoria-Geral da União, com sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI);
- A Receita Federal;

- O Tribunal de Contas da União;
- O Banco Central;
- A Polícia Federal;
- O COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras);
- O Ministério Público;
- Os serviços de inteligência, as divisões de Corregedoria de diversas carreiras estatais, os sistemas de auditagem das empresas estatais e das autarquias e fundações, entre outros corresponsáveis pelo combate às práticas corruptas contra os Poderes Públicos e Privados.

Além dos órgãos estatais mencionados, de fundamental importância tem sido a atuação da sociedade civil, que desempenha um papel de muito relevo no combate à corrupção. Como exemplo notável, podemos citar a atuação da sociedade civil em marchas de combate à corrupção e a atuação de Organizações Não Governamentais (há em torno de 135 Organizações não governamentais espalhadas pelo país que atuam, de forma direta ou indireta, no combate à corrupção. EX: Transparência Brasil, Fórum de Combate à corrupção – FOCCO, que atua em 20 Estados do Brasil)[2].

Uma Instituição de destaque no combate à corrupção é o Ministério Público. A Instituição ganhou com a CF/88 a tarefa de, entre tantas atribuições, defender os interesses da sociedade, da ordem jurídica e do regime democrático.

A referida Instituição vem desempenhando um papel importante na fiscalização do poder político e do poder econômico. Para compreendermos melhor a atuação ministerial em questão, serão estudados, no próximo capítulo, suas origens, prerrogativas e campos de atuação para analisarmos com mais nitidez as conquistas do órgão no combate ao fenômeno da corrupção.

---

[2] Principais ONG´s de Combate à corrupção. Disponível em: www.institutobrasilverdade.com.br/pdf/**ongs**_contra_corrupcao.pdf

CAPÍTULO IV

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO

Se o único ideal dos homens é a busca da felicidade pessoal, por meio do acúmulo de bens materiais, a humanidade é uma espécie diminuída.
Eric Hobsbawm

Nos capítulos anteriores, tratamos do fenômeno da corrupção e como ele se apresenta no cenário político-social brasileiro. Da mesma forma, indicamos os seus impactos sobre a ordem democrática, bem como em relação ao funcionamento dos aparelhos estatais.

Não devemos esquecer o quão se afigura difícil delimitar a dimensão danosa do fenômeno da corrupção, porém as ações de combate levadas a efeitos por cidadãos e Instituições estatais permitem que tais práticas sejam atenuadas e seus autores, em muitos casos, punidos. A cultura pode favorecer tais práticas, mas quem decide ser corrupto é o individuo. Por isso, pode/deve ser punido. Nesse sentido, nenhuma cultura pode ser responsável completamente pela corrupção, ainda que possa criar um clima favorável à sua emergência, como é o caso do Brasil.

Em face disso, a instituição do Ministério Público nacional, em razão de suas funções constitucionais, desempenha um papel de relevo no enfrentamento dos atos de corrupção e de improbidade administrativa dos agentes públicos. Porém, para bem entender suas prerrogativas e funções, será traçado, adiante, o percurso histórico concernente à sua origem e atribuições. Sua linha evolutiva demonstra as múltiplas

vicissitudes passadas pela Instituição até assumir seu aspecto atual na sociedade brasileira.

4.1 Origem do Ministério Público Brasileiro

A origem da expressão *Ministério Público* provém do vocábulo latino *ministerium (*ministério) e este provém de *minister* (em oposição a *magister*), possuindo o sentido de servidor ou exercente de função servil (executor de uma tarefa ou de uma atividade) (MAZZILLI, 2012). Ademais, tal expressão já se encontrava em textos romanos clássicos. Porém, a maioria dos estudiosos tende a associar a origem do Ministério Público ao advento do Estado Constitucional Francês. Assim, enquanto Instituição organizada, tal expressão adveio dos compêndios jurídicos franceses, mais precisamente da Constituição revolucionária de 1791, em seu capítulo V ("Do Poder Judiciário"), na qual se encontra designada a Instituição do *Ministère Public*.

O Ministério Público originou-se da fusão de dois tipos de funcionários reais pertencentes ao *Ancièn Regime* francês*:* os Advogados do Rei (*Avocats du Roi*) e os Procuradores do Rei (*Procureurs du Roi*). A expressão *Ministério Público* foi primeiramente utilizada em correspondências trocadas entre o rei e seus procuradores (primeiros promotores de justiça), e, posteriormente, tal expressão consolidou-se ao ser utilizada nos provimentos legislativos do século XVIII, designando, com isso, os agentes que exerciam ofícios públicos. Portanto, inicialmente, a instituição ministerial representava os interesses do Estado, passando a amparar os direitos da sociedade através das mutações ocorridas ao sabor tempo.

Em meados de 1789 a 1799, com a Revolução Francesa, a instituição do Ministério Público passou a ser mais adequadamente estruturada, entretanto, foi somente a partir do governo de Napoleão Bonaparte, através dos códigos napoleônicos, que o Órgão foi instituído como o é na atualidade, servindo de modelo para diversos Estados nacionais. Sobretudo, ganha destaque o Código de Instrução Criminal de 20 de abril de 1810, como momento-chave da estruturação do MP.

Nesse sentido, é notória a influência da tradição da doutrina francesa na história da construção deste Órgão, tanto que é frequente o uso do termo *Parquet* para

referir-se à Instituição[1]. Este termo se transpôs como vocábulo no meio jurídico até os dias atuais.

O Ministério Público tinha e ainda tem como finalidade precípua fiscalizar a efetividade das leis. Cabendo, portanto, à referida Instituição averiguar se a legislação está sendo devidamente obedecida e, em caso contrário, provocar os Órgãos do Estado incumbidos de sujeitar a sua execução. É neste sentido que a Instituição promove a aplicação das leis a fim de que as normas não estejam apenas nos textos legais, mas, sobretudo, se façam presentes efetivamente nas relações sociais.

As atribuições do Órgão ministerial consistem, principalmente, em averiguar e/ou propor às autoridades competentes as medidas adequadas para a correção de situações contrárias aos ditames legais.

O Ministério Público brasileiro surgiu sob a égide do Direito Lusitano (português), que, lenta e gradativamente, o instituiu, porém tendo sempre como base para a evolução do órgão o direito francês. Cumpre delinear que o Direito Lusitano criou a Instituição ministerial contemporaneamente à justiça francesa, disciplinando-o por meio das Ordenações Afonsinas, Título VIII, Liv. I; Ordenações Manuelinas, Tít. XI e XII Liv. I; e Ordenações Filipinas, Tít. XII, XIII, XV e XLIII, Liv. I (MAZZILLI, 2012), as quais delineava a atuação dos agentes cujas atribuições em muito se assemelhavam àquelas que atualmente recaem sobre o Ministério Público. Cumpre frisar que estas Ordenações compunham o direito positivo português, e vigeram igualmente nas colônias lusitanas, dentre elas o Brasil.

Nesse sentido, o Ministério Público surgiu no Brasil ligado ao velho Direito português, ou seja, foram os portugueses que trouxeram para a colônia sul-americana esta Instituição. O primeiro registro de promotor de justiça data de meados do séc. XVII, junto à qual o antigo procurador da Coroa e da Fazenda possuía atribuições semelhantes ao contemporâneo promotor de justiça (Alvará de 07 de março de 1609).

No tempo do Brasil colônia e império, o procurador-geral do rei (primórdios dos promotores de justiça) era um mero agente oficial do Poder Executivo. Segundo Emerson Garcia (2008), nas fases colonial e monárquica, o MP não era propriamente uma Instituição, mas um aglomerado de atribuições que recaía sobre agentes

[1] "Parquet" possui o significado de assoalho, pois seus primevos membros possuíam assento sobre o assoalho (parte inferior da sala de audiências, onde se encontravam as partes e os advogados), diferentemente dos juízes que se encontravam nos "estrados" (parte superior das salas de audiências).

dissociados entre si e que não gozavam de quaisquer garantias, sendo nítida a subordinação à chefia do Executivo.

Nesse sentido, não existia uma Instituição independente, autônoma, como ocorre atualmente. Somente em 1890, através dos Decretos ns. 848 e 1.030, durante o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil, sob o comando do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, é que o órgão Ministerial passou a ser tratado como Instituição. Tais Decretos são de autoria de Campos Sales, então Ministro de Justiça do Governo Provisório da República à época, e que é considerado o Patrono do Ministério Público nacional.

O Decreto n° 848 criou e regulamentou a Justiça Federal e disciplinou o Ministério Público no Capítulo IV, conferindo-lhe, formalmente, organicidade e um perfil institucional. Já o Decreto n° 1.030, que organizava a Justiça do Distrito Federal, afirmava que os membros do Ministério Público atuavam junto aos poderes constituídos como o "advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres de humanidade" (GARCIA, 2008, p. 31).

Ao longo das Constituições que o Brasil já promulgou houve mudanças na atuação e competência do Ministério Público nacional, demonstrando, com isso, um alargamento das atribuições funcionais do Órgão, quando se toma por base as Constituições anteriores. Conforme indica Hugo Nigro Mazzilli (2012), as referências ao Órgão nas primeiras constituições eram esparsas, se destinando apenas a indicar a função do procurador da Coroa e do procurador-geral da República.

Com a Constituição Federal de 1934, o Ministério Público começa a ser tratado como Instituição, tendo seus regramentos colocados em um capítulo à parte (Capítulo VI, artigos 95 a 98: Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais"). A Carta Constitucional de 1937, outorgada durante a ditadura Vargas, retrocedeu no tratamento dado à Instituição, se limitando a mencioná-la em artigos esparsos, e citando a livre escolha e a demissão do procurador-geral da República, bem como consagrando a competência do STF para processar e julgar estes nos crimes comuns e de responsabilidade (artigos 99 e 101, I, *b*).

Nos anos 40 do século passado, o Ministério Público nacional novamente ganhou relevo como Instituição independente, através do tratamento dado pela

Constituição de 1946. O órgão passou a ser desvinculado dos três poderes e disciplinado em título próprio (artigos 125 a 128), com regras de organização, escolha do procurador-geral da República pelo Senado, ingresso na carreira por concurso público, garantias de estabilidade e inamovibilidade, dentre outros regramentos.

A importância da independência do órgão é evidente. Sobre isso, eis o que diz Júlio Aurélio Vianna Lopes (2000, p.35):

> Sua atuação fiscalizadora pode se voltar, eventualmente, sobre importantes autoridades, o quê torna imprescindível alguma relativa autonomia da instituição. Por isso, a presença de um Ministério Público pleno de atribuições e completamente submetido a um Poder de Estado implica em homenagem do vício à virtude, pois o autoritarismo político e a concentração de poderes constituem ambiente infenso a toda espécie de controle externo. O Ministério Público, como agência institucional, é uma das conseqüências do moderno Estado de Direito.

Com o golpe militar em 1964, fora promulgada a carta de 1967, cujos artigos n° 137 a 139 colocaram o órgão do Ministério Público como Seção no Capítulo do Poder Judiciário, sendo mantidas, em regras gerais, as normas anteriormente vigentes. Porém, em 1969, sob a forma de "emenda constitucional" n°1/69, que decretou a Carta de 1969, em seus artigos 94 e 96, o Ministério Público foi inserido no Capítulo referente ao Poder Executivo, retrocedendo, pois, em certos aspectos da independência do órgão em frente aos poderes de Estado.

O regime militar apoiou-se em atos institucionais para "governar" e, em 1977, foi decretada a emenda constitucional n° 7. Com isso, alterou-se o artigo 96 da Carta Magna, que conferiu mais poderes ao procurador-geral da República, o qual, através de lei complementar, viria a estabelecer normas gerais a serem adotadas na estruturação do órgão na esfera estadual.

Sobreveio, em 1988, uma mudança estrutural no governo e na sociedade, com a redemocratização do país e a consequente promulgação da Constituição democrática, em vigor até os dias atuais. Esta Constituição já foi emendada diversas vezes, demonstrando, em alguns aspectos, a instabilidade jurídica própria de um país que busca, através do aperfeiçoamento normativo, adequar-se as mudanças da realidade social.

Por ocasião dos preparativos da Constituinte de 1988, o Ministério Público brasileiro, refletindo suas principais aspirações à época e representado por seus diversos

segmentos, elaborou uma proposta para o disciplinamento da Instituição na Constituição. Tal proposta foi aprovada em junho de 1986 na capital do Paraná, sob a denominação de *Carta de Curitiba*, confeccionado no 1° Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações. As aspirações contidas na Carta de Curitiba foram recepcionadas pelos Constituintes, sendo, em seguida, inseridas no texto constitucional.

A Constituição de 1988 assegurou ao Ministério Público um destaque e uma importância jamais vistos. A Instituição ministerial está inserida em um capítulo à margem dos demais Poderes de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), com eles coexistindo e não sendo por eles absorvido. Portanto, o MP é um órgão independente, destituído de toda e qualquer vinculação para com os três Poderes mencionados, e que possuí como princípios a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Segundo Mazzilli (2012), a Carta Magna reconheceu que a democracia necessitava de um órgão ministerial forte e independente, que efetivamente pudesse defender as liberdades públicas, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público e as vítimas, não só da violência pura da criminalidade, mas também as vítimas da denominada criminalidade do colarinho branco, da corrupção presente no sistema público brasileiro.

Deve-se observar que nenhuma instituição sobrevive ou se legitima apenas com o discurso de defesa abstrata dos valores sociais. É imprescindível identificar quais os valores concretos abrigados na sociedade e que podem se adequar aos esquemas abstratos da Constituição e das leis. Para tanto, torna-se imperioso o uso de novos procedimentos e ações, principalmente uma maior participação do povo, para que as Instituições se legitimem. Diante deste panorama, são necessários planejamento e metas para se obter resultados reais/concretos, e, consequentemente, maior eficiência da atuação ministerial.

O Ministério Público representa, conforme o conceito formulado constitucionalmente, uma Instituição permanente e de caráter nacional, não deixando de ser, portanto, um Órgão do Estado. Trata-se, então, de um dos Órgãos mediante os quais o Estado manifesta sua soberania. Portanto, ele destina-se, sobretudo, ao zelo das principais formas de interesse público, pelo fato de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, com o advento

da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público tornou-se uma Instituição de grande revelo dentro do Estado Democrático de Direito nacional.

Diante do que fora traçado, observa-se que um Ministério Público forte e independente é essencial para a democracia e para a defesa dos interesses da sociedade. O manejo das funções ministeriais, cara ao regime democrático, exige imparcialidade do agente e independência do Órgão, características estas imanentes à referida Instituição.

Nesta perspectiva, Júlio Aurélio, em seu texto *Democracia e Cidadania – O novo Ministério Público brasileiro* (2000), ao tratar dos resultados do processo de transição democrática do país depois da promulgação da Carta de 1988, destaca a existência de uma intrínseca relação entre democracia, Estado e sociedade, cujos liames fortalecem a cidadania e favorecem a integração dos indivíduos no processo político.

Neste contexto, o Ministério Público representa uma Instituição paradigmática. A eficácia normativa proposta pela Constituição depende, fundamentalmente, da operação de Instituições encarregadas da tarefa de estruturar, fortalecer e contribuir para a consolidação da democracia, como é o caso do MP. Dentre essas principais tarefas, se encontra a luta contra a corrupção.

Com efeito, o Ministério Público não apenas enfrenta a corrupção através dos mecanismos de investigação e de ações judiciais e extrajudiciais que se encontram à sua disposição, mas, especialmente, desempenha um papel importante como articulador de políticas públicas que promovem melhorias significativas na coletividade e que estimulam o reconhecimento e o respeito de valores éticos tão fundamentais à vida em sociedade, ou seja, o Ministério Público é também, nesse sentido, um agente de transformação social.

Nessa perspectiva, a atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção se destaca, pois se destina a somar esforços com outras Instituições públicas e agentes da sociedade civil, visando à efetiva implantação dos direitos da cidadania, e, sobretudo, contribuir para a construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária, que respeite a coisa pública com responsabilidade social e compromisso ético.

O MP possui a prerrogativa de controle e fiscalização do regime democrático e da administração pública e, com isso, reforça seu papel de protetor do patrimônio público e, consequentemente, dos interesses dos cidadãos.

Dentre as iniciativas que se afiguram importantes para o enfrentamento do fenômeno da corrupção, podem-se destacar o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e de luta contra a impunidade, por meio de uma justiça mais célere, proba e eficaz, de modo a tornar o comportamento corrupto uma exceção nas práticas sociais.

Neste contexto, o artigo 127 da Constituição Federal de 1988, dispõe que o Ministério Público possui como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, por isso mesmo, a defesa do Estado Democrático de Direito. Assim, de acordo com o entendimento extraído do disposto constitucional, a supracitada Instituição possui o poder/dever de atuar no combate ao fenômeno da corrupção, que, como vimos, atinge um elevado número de pessoas e deteriora as bases da estrutura estatal/social.

Todavia, as atribuições do Ministério Público no combate à corrupção ainda não estão bem definidas, principalmente nos compêndios regimentais que tratam sobre as atribuições funcionais do órgão. Acerca desse caráter intransparente das atribuições do Órgão em sua luta contra a corrupção, Ythalo Frota Loureiro (2010, p.02), promotor de justiça do estado do Ceará, considera que:

> A ausência de compreensão e clareza quanto às atribuições do MP colaboram para certa indeterminação de seus objetivos. Na verdade, por parte da sociedade civil e dos representantes dos Poderes Públicos, não existe uma compreensão unívoca sobre as atividades do MP. Contudo, existe um grande apreço e adesão à idéia de se promover um órgão forte e autônomo em relação aos Poderes da República, que vise defender direitos da sociedade.

Como já fora exposto, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público nacional novas feições. Percebe-se tal mudança principalmente na seara cível, na qual o órgão adquiriu outras atribuições. Dentre tais inovações, pode-se destacar a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, patrimônio público, histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias ético-sociais). A partir disso, a Instituição tornou-se também uma ouvidoria da sociedade brasileira, expressando-se, assim, como um Órgão apto a agir como força transformadora da realidade social.

Nesse sentido, percebe-se que houve um deslocamento da Instituição dentro da organização política do Estado, já que a mesma deixou de exercer um papel eminentemente repressivo, passando a assumir, sobretudo, a função de defensora e representante da sociedade civil. Eis por que, segundo Dalmo Dallari, seus membros podem ser chamados de “advogados da cidadania”.

Diante deste panorama, o novo modelo democrático implantado no país após 1988, ampliou as atribuições do MP, outorgando-lhe a função de garantidor dos direitos fundamentais historicamente conquistados, além de possuir o dever ético-político de agir em nome da democracia, da moralidade administrativa e da consolidação dos direitos sociais, difusos e coletivos.

O Ministério Público brasileiro, por isso mesmo, é uma Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como já vimos, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tal definição, que demarca claramente as atribuições institucionais do MP, se encontra expressa no artigo 127 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, como já indicado.

Trata-se, pois, de uma Instituição, uma vez que tem organização, destina-se a um fim social, que é o bem comum, e tem caráter nacional. Sendo assim, trata-se de um órgão do Estado (não pertence a nenhum dos Poderes, seja ele Legislativo, Judiciário e Executivo) dotado de especiais garantias para desempenhar suas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, em defesa dos interesses da coletividade.

Os interesses tutelados pelo Ministério Público, na dicção do artigo 1°, *caput,* da Lei n° 8.625/1993, que reproduz a regra do artigo 127 do texto constitucional, é a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. À luz deste preceito, pode-se concluir que somente será legítima a tutela de determinado interesse individual por parte do Órgão se ele for indisponível, como, por exemplo, o direito à vida, à liberdade etc. Porém, há exceção a esta regra, conforme indica Emerson Garcia (2008), que tornaria legítima a defesa de interesse individual, ainda que não seja indisponível, desde que seja divisado um interesse social em sua tutela, como exemplo, os interesses individuais homogêneos advindos da relação de consumo, que, em regra geral, são disponíveis.

Exemplos de interesses da coletividade, dos quais deve se ocupar a referida Instituição ministerial, segundo Hugo Nigro Mazzilli, são: o combate ao crime por meio da ação penal pública, a fiscalização dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública para que respeitem os direitos assegurados na Constituição, a defesa do meio ambiente, do consumidor, do **patrimônio público e social** e de outros interesses difusos e coletivos, o controle externo da atividade policial, conforme delineado no artigo 129 da Constituição Federal. Assim, a Instituição do Ministério Público brasileiro, que atualmente se revela forte e independente, tem como meta zelar por interesses individuais ou de larga abrangência social (MAZZILLI, 2012).

Portanto, a legitimidade do Ministério Público para promover as medidas judiciais e extrajudiciais que objetivem o cumprimento das propostas coletivas previstas na Constituição Federal se revela indiscutível. Para tanto, ele deve constituir estratégias de atuação preventivas e repressivas para o êxito dessa prerrogativa, estimulando a formação de uma cultura moral que incorpore valores éticos, evitando, com isso, a tolerância a atos ímprobos e desonestos que atingem nocivamente a sociedade brasileira.

Para melhor compreender o formato e o papel da Instituição MP nacional, será sucintamente abordado no, próximo tópico, como se manifesta o Ministério Público em outras nações.

4.1.1 O Ministério Público em Outros Países

Interessante observar que atualmente o Ministério Público possui especificidades que variam de acordo com o país onde atua. Em termos gerais, nos países que seguem a *common law* (direito consuetudinário), de origem anglo-saxônica, as atribuições dos membros da Instituição são concentradas na esfera criminal, e o quadro é composto por integrantes eleitos ou por contratação direta. Porém, nos países do *civil law* (sistema legal), de tradição romana, a escolha dos membros costuma ser por aprovação em concurso público, que mede o conhecimento técnico-jurídico (GARCIA, 2008).

Na França os membros da instituição do Ministério Público compõem uma magistratura especial, apesar de não exercerem função jurisdicional. Portanto, apesar de serem considerados magistrados, estando sujeitos ao mesmo processo de seleção (concurso público) dos demais magistrados, os membros do MP não exercem tal função judicante por estarem sujeitos à direção e ao controle dos seus superiores nos quadros de carreira e também por estarem submetidos à supervisão do Ministro da Justiça. Em geral, cabe-lhes defender o interesse público e determinados interesses específicos do governo, em especial os relacionados à política de segurança pública. Apesar de possuir características próprias, observa-se que na estrutura organizacional do MP francês, o Governo exerce algum tipo de influência. De acordo com Emerson Garcia (2008), a organização do MP pode ser dividida da seguinte forma: I) os *procureurs* que atuam em primeira instância; II) os *avocats généraux* junto às Cortes de Apelação; e III) Há ainda um conjunto de membros, designados de *parquet,* que atuam na Corte de Cassação.

Adotando como referência o modelo francês, apesar de ter algumas peculiaridades próprias, o Ministério Público português é considerado um órgão do Poder Executivo, possuindo a atribuição do exercício da ação penal, além de desempenhar a consultoria e a representação do referido Poder, encontrando-se, ainda, subordinado ao Ministro da Justiça. A instituição portuguesa é organizada da seguinte forma: I)Procuradores-Adjuntos (atuam nos tribunais singulares), II) Procuradores da República; III) Procuradores-Gerais Distritais, que têm a categoria de Procurador-Geral Adjunto; IV) Procuradores-Gerais Adjuntos (atuam nos tribunais de segunda instância e nos tribunais supremos) e V) Procurador-Geral da República (ocupa o vértice da pirâmide hierárquica, encontrando-se fora da carreira e é politicamente nomeado).

No Estado Italiano, a partir da Constituição de 1947, a instituição do Ministério Público se dissociou do Poder Executivo. Na Itália, a Instituiçao não é dotada de individualidade própria, sendo os Magistrados do Ministério Público considerados integrantes de uma função específica própria do Poder Judiciário. Por integrar o Poder Judiciário, inexiste autonomia orçamentária e financeira da Instituição. As atribuições mais relevantes se situam no âmbito criminal, já que na esfera cível ele atua apenas nos casos em que a lei dispõe, mas são poucas essas situações.

O Ministério Público na Alemanha, por sua vez, está apartado do Poder Judiciário, possuindo estrutura organizacional autônoma e corpo próprio de agentes, que são recrutados por meio de um rigoroso processo de seleção combinado com estágio. Os Promotores de Justiça (*Staatsanwalt*) atuam no primeiro grau de jurisdição, os Procuradores-Gerais estaduais (*Generalstaatanwalt*) atuam junto aos Tribunais de Apelação, e perante a Suprema Corte, a atribuição é do Procurador-Geral da República (Generalbundesanwalt). Em linhas gerais, o MP alemão tem suas atribuições restritas à promoção da ação penal (com exclusividade), o que, segundo informa Emerson Garcia "é reflexo da alta consciência cívica dos alemães, do que resulta a disponibilização, à população, de inúmeros mecanismos de proteção dos seus direitos, entendendo-se despiciendo que uma Instituição como o Ministério Público a substitua na defesa de seus interesses" (GARCIA, 2008, p. 22).

O modelo do órgão na Espanha não contempla a independência dos agentes ministeriais, os quais, longe de estarem submetidos à lei, seguem diretrizes de matiz político. Os cargos no *Ministerio Fiscal* são de livre nomeação do Governo. O

Ministério Público Espanhol, não obstante dotado de autonomia funcional, integra o Poder Judiciário.

Na Inglaterra não existe uma Instituição que possua estrutura e conceda aos membros garantias semelhantes àquelas que, nos países do *civil law,* são outorgadas ao Ministério Público.

O Ministério Público nos Estados Unidos da América, ou melhor, os integrantes da estrutura organizacional que mais se aproxima dos moldes da Instituição que temos no Brasil são escolhidos por meio de eleição em grande parte dos Estados da Federação (cinquenta no total). O Estado exerce influencia na organização do órgão ministerial, o qual apresenta inúmeras diversidades em cada uma das unidades Federativas. Nesse sentido, afirma Emerson Garcia, "A progressão na carreira está normalmente atrelada à projeção política do pretendente, sendo relegado a plano secundário o prisma jurídico" (GARCIA, 2008, p. 27). Por fim, a atividade fim do *Parquet* norte-americano é voltada ao combate à criminalidade.

Traçar estas breves considerações, sobre como se apresenta o Ministério Público em outros países, ajuda-nos a compreender melhor a Instituição no Brasil e perceber que o órgão sofre mutações ao sabor do tempo, independentemente de sua origem e dos fatores que determinaram sua natureza e formas de atuação.

Após fazermos essa sucinta apresentação da origem e das atribuições do Ministério Público brasileiro, bem como, alguns aspectos dos MP's de outros países, passaremos a analisar os elementos de estruturação e funções do órgão que permitem sua atuação, principalmente no combate ao fenômeno tratado, qual seja: a corrupção.

4.2 Estruturação e Funções do Ministério Público Nacional

Para uma compreensão mais adequada acerca de como se processa a atuação do Ministério Público brasileiro e sua independência no Estado Democrático de Direito, é primordial delinear seu aspecto estrutural e funcional, bem como seu relacionamento com as demais Instituições e setores organizados da sociedade civil.

Segundo Vianna Lopes (2000), a independência institucional do Ministério Público brasileiro é inédita, cujo desenho não tem paralelo com outros Estados nacionais, nem, tampouco, na cronologia constitucional brasileira. Conforme indica o autor, tal independência se apresenta em três dimensões: diretiva, estrutural e funcional.

Importante salientar que muito recentemente, mais precisamente em 1993, foram criadas duas leis fundamentais na estruturação do órgão, a saber, a Lei Complementar n° 75/1993 (atinente ao Ministério Público Federal [MPF]), e a Lei n° 8.625/1993 (correspondente aos Ministérios Públicos Estaduais [MPE´s]) que melhor distribuíram e ordenaram os elementos essenciais e as funções do órgão nas duas esferas de Governo (Federal e Estadual), buscando, com isso, mais bem especificar os campos de atuação funcional.

No que tange à dimensão diretiva, Vianna Lopes (2000) menciona a composição da cúpula dirigente do Órgão, a qual é constituída através de um ato complexo, cujas fases consistem em um mecanismo destinado a reduzir o risco de submissão da chefia do MP a algum dos Poderes de Estado. Assim, por exemplo, para preservar a autonomia do Órgão, a escolha do chefe do MP na esfera da União (Procurador-Geral da República) decorre da nomeação de algum integrante da carreira pelo Presidente da República, previamente aprovado pela maioria absoluta do Senado Federal, conforme expõe o §1° do art. 128 da CF/88. O Ministério Público nos Estados e no Distrito Federal é dirigido pelo Procurador-Geral de Justiça, o qual é designado de modo semelhante ao seu congênere na esfera da União, porém há uma maior participação ativa da corporação, que forma lista tríplice de membros de carreira e da qual o Governador (Chefe do Poder Executivo) nomeará aquele que preencherá o cargo (§3°, art. 128, da CF/88). Ademais, a destituição do chefe do MP, por exemplo, seja na esfera da União, dos Estados ou do Distrito Federal, só poderá advir da maioria absoluta do Poder Legislativo correspondente (§2°, art. 128, CF/88). É importante observar que a investidura do chefe do MP, seja na esfera da União, dos Estados ou do Distrito Federal,

tem prazo determinado, ou seja, trata-se de um mandato de 02 (dois) anos, permitindo-se sua recondução uma única vez, nos mesmos moldes.

A independência do Ministério Público encontra-se também presente nos campos administrativos e orçamentários, ou seja, a iniciativa administrativa compreende a faculdade que os chefes da Instituição têm, seja na esfera da União, dos Estados ou do DF, de propor leis responsáveis pelos Estatutos, bem como projetos legislativos que disponham sobre cargos e serviços auxiliares dos mesmos (§5° *caput,* do art.128 e §2° do art. 127).

O aspecto funcional é o de maior relevo para a definição da independência da Instituição, pois consiste na inexistência de vínculo funcional com qualquer um dos Poderes Constitucionais (Legislativo, Judiciário e Executivo). Destaca-se, dentre outras funções, a imprescindível tarefa de fiscalizar os Poderes Públicos em suas ações e omissões, diligenciando para garantir direitos assegurados constitucionalmente. Em suma, as funções exercidas pelo MP são próprias, ou seja, privativas, conforme expresso no artigo 127 da CF/88, não pertencendo a qualquer dos poderes estatais.

A reunião destas três dimensões, quais sejam, diversificação da investidura do chefe da instituição, a iniciativa de auto-estruturação e a ausência de vinculação funcional, determina a independência do Órgão em relação ao Estado, mesmo que provenha dele, confirmando, em certos aspectos, o pensamento de alguns autores que concebem o Ministério Público brasileiro como um 4° poder estatal.

Finalmente, podemos indicar que, conforme o disposto constitucional (artigo 129 da CF/88), o Ministério Público possui as seguintes funções precípuas:

- Titularidade exclusiva da ação penal pública, apta à acusação nos crimes cujo bem jurídico atingido é da sociedade e não apenas da vítima (inciso I);
- Titularidade exclusiva do inquérito civil (inciso III) e compartilhada com associações (inciso III c/c §1°) da ação civil pública, apta às pretensões, em juízo, de interesses difusos e coletivos;
- Titularidade compartilhada da representação necessária para eventuais intervenções em Estado ou de Estado em Município (inciso IV c/c art. 130 e §2° do art. 125;
- A defesa das populações indígenas (incido V);
- Notificações e requisições administrativas para o exercício de suas funções (inciso VI);

- Controle externo da polícia criminal (inciso VII), incluindo requisição de investigações e inquéritos a serem, respectivamente, realizados e instaurados.

Além destas funções, o inciso IX do artigo 129, da Constituição Federal de 1988 atribui outras que não são incompatíveis com a qualificação do Órgão, ou seja, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Neste sentido, verifica-se que, atualmente, a Instituição nacional do MP é bastante original do ponto de vista funcional, haja vista que suas principais funções diferem dos formatos internacionais e de seus congêneres anteriores.

Corroborando esta afirmação, Júlio Aurélio Vianna Lopes assevera que:

> (...) de um modelo de desabrida vinculação funcional ao Estado e ao Poder Executivo, a uma fórmula institucional de completa desvinculação dos mesmos quanto às funções do Ministério Público, em vez de técnicas atenuantes do vínculo mediante combinações entre orientações emanadas dos órgãos alheios ao *Parquet* e restrições de suas repercussões no exercício funcional, conforme se verifica em seus similares no contexto internacional. O atual Ministério Público brasileiro é funcionalmente independente porque suas funções não são (nem podem vir a serem) vinculadas aos interesses estritamente estatais (LOPES, 2000, p. 68).

A partir da análise funcional do Órgão ministerial, verifica-se que o mesmo pertence mais à sociedade do que ao Estado, pois funciona interpelando poderes estatais e determinados interesses para que sua conduta vise essencialmente à satisfação de necessidades coletivas. Assim, "tal órgão seria estruturalmente estatal, simbolicamente público, mas funcionalmente social", acrescenta Vianna Lopes (2000, p. 105).

Nesse sentido, a fórmula legal prevista para o MP pátrio coloca-o como um órgão do Estado, mas que é, ao mesmo tempo, independente dele. Portanto, o Ministério Público congrega às suas funções precípuas os interesses sociais, convertendo-se também, com a redemocratização do país, em um instrumento de inclusão social.

Uma vez apresentado o aspecto funcional do órgão ministerial, passaremos agora a tratar dos seus campos de atuação, mais especificamente de sua atuação no combate à corrupção.

4.2.1 Campos de Atuação do Ministério Público

Atualmente, a atuação do Ministério Público nacional ganha traços significativos de complexidade, haja vista haver uma gama de possibilidades que solicita a sua ação. A sociedade gera conflitos dos mais variados, requerendo a atuação do MP em diversas áreas.

Diante das múltiplas demandas, as quais exigem maior preparo dos seus membros e servidores, e de um tempo de resposta cada vez mais célere, o MP busca atuar de forma integrada e uniforme, conjugando sua atuação judicial com a extrajudicial. Esta última atuação do MP é de grande relevo, principalmente na defesa dos direitos sociais.

A atuação extrajudicial do Ministério Público pode se revelar de diversas maneiras, através de audiências públicas, reuniões, procedimentos administrativos preliminares, inquéritos civis, procedimentos investigatórios criminais, recomendações e termos de ajustamento de conduta. A atuação extrajudicial se apresenta como um instrumento muito eficaz, pois possibilita que os conflitos sociais sejam solucionados de forma mais ágil, haja vista o judiciário nacional ser assoberbado, e, consequentemente, vagaroso na solução das demandas que lhe são propostas.

No que se refere aos TAC´s (termos de ajustamento de conduta), estes possuem caráter coercitivo por tratar-se de título executivo extrajudicial, logo prevêem multa no caso de seu descumprimento, podendo ser executado em juízo. No mais, tais termos devem ser efetivamente fiscalizados para que haja sua execução e, consequentemente, êxito de seus propósitos.

Diversas são as áreas de atuação do Ministério Público, seja no campo judicial ou extrajudicial, tais como os direitos de cidadania, consumidor, patrimônio público, criminal, direitos humanos, infância e juventude, urbanismo e meio ambiente, dentre outras. Com a Constituição Federal de 1988, os membros do órgão, independentemente de sua esfera de atuação, seja Federal ou Estadual, atuam, de forma intensa, na defesa dos direitos coletivos, em especial nas áreas do meio ambiente, consumidor, patrimônio público e cidadania.

Para os fins perseguidos pelo presente estudo, cumpre-nos especificamente traçar um mergulho no campo de atuação do MP na área de tutela do patrimônio público, uma vez que a vertente preventiva da atuação ministerial neste campo é de

fundamental importância no combate à corrupção, haja vista ser esse viés imprescindível para inibir tais atos e os consequentes danos ao patrimônio público.

É importante observar que a atuação do MP na defesa do patrimônio público não envolve apenas aspectos vinculados à vertente econômico-financeira e de patrimônio cultural (bens de valor histórico, turístico, estético e paisagístico), mas também concerne ao erário público, ou seja, tem alcance mais amplo e atinge outras esferas da atividade estatal.

O patrimônio público como direito fundamental difuso inclui também o acervo extrapatrimonial ou moral, compreendendo os valores essenciais e incidentes à atividade estatal, e não apenas bens e direitos. Neste aspecto, evidencia-se a moralidade administrativa como dever da Administração Pública, um direito subjetivo coletivo, que se violado, pode acarretar dano moral coletivo, em razão da agressão ao patrimônio público (artigo 5°, incisos V e X da CF/88 e artigo 186 do Código Civil).

O artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1988 é claro ao afirmar que é atribuição do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos. Para tanto, o MP não opera sozinho, pelo contrário, o mesmo tem por escopo elaborar um forte e permanente diálogo cooperativo com a sociedade e demais Órgãos e Instituições públicas e privadas.

Uma das grandes estratégias que auxiliam no combate à corrupção é o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle na gestão pública, em que as vertentes preventivas e repressivas são conjugadas visando integrar, uniformizar e efetivar a sua atuação no campo do patrimônio público.

O direito fundamental difuso da probidade administrativa, bem como da proteção ao patrimônio público, deve pautar a ação da Administração Pública, porém, não é o que se percebe nos dias atuais. Em razão disso, ganha amplitude a postura do MP na proteção de tais direitos fundamentais e, para que isso ocorra, a investigação ganha uma importância muito forte.

Sem dúvida, a chave para o enfrentamento eficaz dos atos e comportamentos que acarretam prejuízo ou risco de dano ao patrimônio público está no trabalho investigativo intenso e objetivo. Para tanto, deve haver a confluência das etapas de planejamento, coleta de dados e informações (claras e objetivas) para a instauração formal da investigação, que pode ser realizada de ofício pelo membro do *parquet*, seja na área cível ou criminal, a depender do caso analisado.

As táticas preventivas neste campo de atuação (patrimônio público) objetivam uma abordagem que impeça o exercício de atos e comportamentos nocivos ao erário. Porém, a prática demonstra o quão difícil é a recuperação dos prejuízos causados, bem como a responsabilização de agentes e terceiros envolvidos. Como já indicamos, a impunidade é uma das grandes causas fomentadoras das ações corruptas no país.

A utilidade da atuação extrajudicial do MP, sobretudo aquela de caráter preventivo, viabiliza a construção de medidas que gerem ações de *obrigação de fazer ou não fazer,* capazes de interferir de forma positiva na condução da coisa pública, ampliando e fortalecendo o sistema de controle (seja interno ou externo). Dentro deste panorama, devem-se realçar as ações de controle, transparência pública, monitoramente da gestão e, por fim, controle social.

O fomento ao controle social tem status que merece registro[2]. Mesmo com todo o aparato legislativo, institucional e de controle interno e externo, é evidente a insuficiência estrutural para uma plena tutela do patrimônio público. Sendo assim, o MP deve agir a fim de permitir o controle social, estabelecendo uma consciência de construção coletiva e, sobretudo, fortalecendo a cidadania.

Tais iniciativas de controle social, realizadas pelo Ministério Público, são estimuladas a partir do:

- Estabelecimento de *canais de diálogo e participação social*: Com a introdução de formas de encaminhamento de sugestões, denúncias ou notícias de irregularidades na condução da *res publica* e estruturando sistemas de recepção de tais dados na própria Administração Pública, para fins de provocação do controle interno;
- Realização de *programas e ações de cidadania*: Com palestras e eventos de esclarecimento à sociedade voltada à disseminação de uma cultura de vigilância sobre a Administração Pública (como a campanha "O que você tem a ver com a corrupção?", realizada pelo MP em âmbito nacional), o direito de acesso à informação, direito de petição, de acompanhamento dos gastos públicos

[2] Diversas ações e programas estão se desenvolvendo no âmbito da rede de controle, a exemplo do Olho Vivo no Dinheiro Público, da CGU (Controladoria Geral da União); a campanha nacional do MP "O que você tem a ver com a corrupção?", que ganha recentemente sua versão internacional; a criação de espaços de aproximação entre órgãos públicos e a sociedade, como o FOCCO (Fórum de Combate à Corrupção); o estabelecimento de ouvidorias e disque-denúncia, dentre outras.

mediante consulta em banco de dados disponibilizados via internet, impugnação de editais de licitação, dentre outras ações.

Os instrumentos extrajudiciais disponíveis na tutela do patrimônio público são: Procedimento Preparatório; Inquérito civil público; recomendação; e o compromisso de ajustamento de conduta. Os TAC´s (termos de ajustamento de conduta), como vimos, têm um real alcance de resolutividade, principalmente por atingir condições e prazos acerca da obrigação de fazer ou não fazer, nulidade de atos ou contratos administrativos nocivos, bem como a recomposição de danos.

Além dos mecanismos extrajudiciais, os membros do Ministério Público dispõem de meios judiciais importantes para fortalecer sua atuação no combate à corrupção. Tais prerrogativas decorrem do princípio da independência. Ligado a esta afirmação, encontra-se a ideia de responsabilidade que deve permear as ações dos agentes públicos e, mais especificamente, dos membros do *Parquet*. Devido a isso, a atuação dos seus agentes constitui-se como algo de extrema relevância para toda a sociedade.

A referida Instituição dispõe ainda de instrumentos judiciais eficazes de combate à corrupção. Podem-se citar, como principais instrumentos, a Ação Penal Pública (Decreto-Lei n. 3.689/41) e a Ação de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92).

Devido ao extenso campo de atuação do *Parquet* na esfera judicial, o presente trabalho irá se ater, mais especificamente, à descrição de duas ações que objetivam combater à corrupção, quais sejam: da Ação de Improbidade Administrativa, e a Ação Penal em face de crimes de responsabilidade.

4.2.1.1 Ação de Improbidade Administrativa

O termo *improbidade* deriva do latim *improbitate*, que possui o sentido de ausência de probidade, desonestidade, ação má, perversa, maldade, perversidade. (HOUAISS, 2009). Há, porém, uma dificuldade na doutrina quando se trata de definir os limites do conceito da referida Ação. A Ação de Improbidade Administrativa encontra-se disciplinada na Lei 8.429/92, que trata da improbidade administrativa e suas cominações legais.

Por ser um instituto recente, ainda pairam dúvidas do que seja a referida Ação e como ela se processa. Com efeito, Márcia Noll Barboza procura explicitar o que seja a improbidade administrativa de acordo com a nova Lei:

> [...] a noção de improbidade administrativa, derivada da Lei n. 8.429/1992, é bastante abrangente, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à edição dessa lei, vinculasse o termo "improbidade" à ideia de desonestidade. A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal. (BARBOZA, 2008, p.01).

A Lei de Improbidade Administrativa inspira-se no que está exposto no artigo 37, §4° da Constituição Federal, que dispõe: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em Lei [...]", proclamando, assim, uma nova vontade político-social, voltada a um melhor gerenciamento do aparelho estatal e da coisa pública.

A referida Lei, nos seus artigos 9°, 10° e 11°, define quais são as condutas que constituem atos que infringem uma proba administração. Mais especificamente no já mencionado artigo 9º são expostas as ações que constituem atos de improbidade administrativa, dando destaque para aquelas que importem enriquecimento ilícito em detrimento do bem público e que violem os princípios da administração pública, tais como a moralidade, a boa-fé, a lealdade, dentre outros.

Antes da entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa, as práticas corruptas que causassem danos ao erário ou que importassem em enriquecimento ilícito do servidor público eram punidas com sequestro e perdimento de bens. Com a edição da mencionada Lei, houve uma ampliação das sanções aplicáveis à espécie.

No campo penalista, a corrupção possui seus conceitos limitados aos elementos do tipo ilícito, enquanto que sua interpretação se apresenta mais ampla no campo de atos que configuram ações de improbidade administrativa, ou seja, na área cível. Assim, a Lei de Improbidade abarca várias ações que se encaixam no conceito de práticas ímprobas/corruptas. Podemos citar, como exemplo, os atos que ofendem, direta ou indiretamente, o Princípio da Boa Administração Pública, e que acabam por frustrar um regular adimplemento dos deveres prestacionais do Estado (SABELLA, 2010).

É importante ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa abarca também conceitos penalistas, tais como os contidos no Capítulo III “Das Penas”, e no Capítulo VI "Das Disposições Penais”. Porém, há de se observar que essas sanções não possuem um caráter de natureza penal, pois os atos tutelados pela Lei de Improbidade devem ser julgados pelo juízo cível, e não criminal.

Além disso, a Lei n° 8.429/92 repercute penalmente se for comprovada a ocorrência de lesão ao patrimônio público. Assim, pode-se interpretar que as sanções cominadas na referida Lei possuem natureza político ou civil, que podem vir a ensejar sanções penais, civis e administrativas, como expresso no artigo 12 da mencionada Lei. Como exemplos de sanções, destacam-se: a perda dos bens ou valores, acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente corrupto; o ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, entre outras penas, a depender do caso em questão.

Convém ainda destacar que as práticas de atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito, que causem dano ao erário ou que atentem contra os princípios da Administração Pública, acarretam sanções penais, civis e administrativas. Tais ações originam pesadas consequências ao patrimônio público, devendo o Ministério Público coordenar suas ações para inibir tais condutas e fazer valer a atribuição constitucional imposta ao Instituto, que se materializa no zelo pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos.

Conforme explicita a referida Lei em seu artigo 14, qualquer cidadão poderá representar à autoridade administrativa competente, para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de atos de improbidade. Ela aqui tem um caráter de controle social. No mesmo artigo, em seu §2°, a lei explicita a hipótese de, mesmo se rejeitada tal representação pela autoridade administrativa, poderá o Ministério Público representá-la, se assim entender que existem os requisitos que autorizam a sua postulação.

Torna-se relevante observar ainda o grau de efetividade que a Lei n° 8.429/92, aufere a Instituição do Ministério Público. No seu artigo 22, o MP possui um papel bastante ativo, podendo vir a apurar, de ofício, qualquer ilícito de improbidade administrativa, através de requisições de seus membros para a instauração de Inquérito Policial ou Procedimento Administrativo. Constata-se, pois, que a legislação oferece

meios do Ministério Público atuar eficazmente, através de instrumentos que, se utilizados de forma pró-ativa, ajudará a melhor desenvolver a função de combate à corrupção, e, consequentemente, diminuir esta prática tão danosa a nossa sociedade.

Ademais, mesmo que o Ministério Público não atue como autor da Ação de Improbidade, ele deverá, obrigatoriamente, agir como fiscal da lei, ampliando-se, de certa forma, o poder fiscalizador da Instituição em prol de uma proba administração dos Órgãos públicos.

As denúncias de casos de Improbidade Administrativa comportam pedidos liminares, em desfavor do agente considerado ímprobo, em razão de investigação feita, ou em vias de se realizar, ou ainda em face de prova existente nos autos. Com isso, pode ser requerido liminarmente pelo órgão Ministerial: a indisponibilidade dos bens do agente; a quebra de sigilo bancário para garantir ressarcimento do prejuízo causado; a suspensão de execução de obras, dentre outros pedidos. Em suma, tais liminares evitam o desfazimento e/ou transferências de bens por parte dos agentes corruptos, sendo, assim, um forte instrumento contra a evasão do dinheiro público de uma forma definitiva, e, consequentemente, busca assegurar o ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos.

A aplicação das sanções previstas para os atos de improbidade administrativa independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, e à efetiva aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselhos de Contas.

O ordenamento jurídico pátrio possibilita ainda a utilização de outros instrumentos igualmente eficazes, tais como: a Ação Civil Pública e a Ação Popular. Tais instrumentos podem ser utilizados pelo órgão Ministerial, com o fito de assegurar o restabelecimento da legalidade, da moralidade e do dano causado ao patrimônio público.

É relevante esclarecer um ponto importante que diferencia Ação de Improbidade Administrativa da Ação Civil Pública. Na Ação de Improbidade Administrativa, a responsabilidade é pessoal. Assim, deve ser demonstrada a culpa ou dolo (intenção) do agente que cometeu o delito. Portanto, deve a ação ser imputada àquele que realizou ou autorizou a prática do ato lesivo à Administração Pública. Já na Ação Civil Pública, a responsabilidade do acusado é objetiva, ou seja, não precisa da demonstração de dolo ou culpa na conduta do agente. Para a referida Ação, é suficiente

que seja evidenciado o nexo causal entre ação ou omissão e a lesão ao bem jurídico protegido (patrimônio público).

Diante deste panorama, é importante que o membro do Ministério Público se preocupe com a particularização do ato cometido e de seus envolvidos, pois se o *Parquet* optar por fazer uso da Ação Civil Pública em vez da Ação de Improbidade Administrativa, a responsabilidade do agente será analisada objetivamente. Todavia, isso não parece adequado, haja vista os atos dos acusados de tais crimes irem de encontro à boa administração do aparelho público e se encontrarem eivadas de dolo e culpa. Sendo assim, os membros ministeriais devem atuar de forma a perseguir cuidadosamente a particularização do ato e dos envolvidos, como forma de assegurar uma eficaz Ação e uma posterior punição do agente corrupto, bem como o ressarcimento aos cofres públicos.

A esse respeito, Alexandre de Morais afirma que: "A Lei n° 8.429/92 consagrou a responsabilidade administrativa subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de ato de improbidade administrativa" (MORAES, 2002, p.320/321). Deste modo, a petição inicial de uma Ação de Improbidade Administrativa deve conter, em seu bojo, uma apuração da responsabilidade subjetiva do agente, comprovando que ele contribuiu efetivamente para a ocorrência do ilícito e teve vontade de fazê-lo. Assim, configura-se como pré-requisito para a Ação de Improbidade a demonstração cabal da desonestidade do agente público para com a boa administração do aparelho estatal.

Acerca disso, Ana Cristina Botelho comenta:

> O estudo empreendido na doutrina e jurisprudência mostra que há certa imprecisão e confusão quanto ao uso correto da ação adequada ao caso concreto. Diante de um ato de improbidade administrativa, ora o Ministério Público faz uso da Ação Civil Pública (Lei n° 7.347/85), ora faz uso da Ação de Improbidade (Lei n° 8.429), ora de ambas, e, por vezes, da Ação Popular (Lei n° 4717/65), o que leva à conclusão de que, no âmbito do próprio *Parquet,* não há convergência quanto ao correto instrumento a ser utilizado. Esse é um ponto crítico identificado, merecedor, portanto, de uma reavaliação de atuação por parte da Instituição, de forma a conseguir maior objetividade e clareza quanto aos objetivos da ação para os casos concretos. O Ministério Público precisa definir seus rumos. (BOTELHO, 2010, p. 241).

Portanto, o papel institucional do Ministério Público deve se pautar numa atuação voltada efetivamente para o cumprimento das disposições explícitas na Lei n° 8.429/92, como forma de efetivar sua função legítima e de agir em nome dos interesses da sociedade.

É justamente pelo compromisso político e social da Instituição com a sociedade que sua atuação deve ser pautada, o fim de combater os casos cada vez mais frequentes de improbidade administrativa, que permeiam consideravelmente os atos públicos no país. Deve, pois, a Instituição fazer um bom uso da Ação de Improbidade Administrativa posta à sua disposição, bem como coibir os crimes de responsabilidade, como veremos a seguir.

4.2.1.2 Crimes de Responsabilidade

O Crime de Responsabilidade (infrações político-administrativas) surge na cena criminológica brasileira como um instrumento de responsabilização dos agentes políticos, em razão de exercerem cargos públicos fora dos parâmetros legais, mais especificamente, agindo em benefício próprio e em detrimento de uma boa administração.

Compreende-se que todo agente público está sujeito à diversas formas de responsabilização de acordo com o cargo que exerce. Porém, o presente tópico se ocupara apenas do Crime de Responsabilidade dos agentes políticos, ou seja, os crimes políticos previstos na esfera criminal. Tais delitos possuem, como uma de suas características, a figura do foro por prerrogativa de função para agentes que exercem cargos de especial relevância para o Estado e são julgados por órgãos hierarquicamente superiores.

Alexandre de Morais, explicita o que seja os Crimes de Responsabilidade. Eis o que diz ele:

> Crimes de responsabilidade são infrações político – administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais, e sociais e o cumprimento das leis e decisões judiciais (MORAIS, 2002, p. 453).

A apuração dos Crimes de Responsabilidade é um instrumento jurídico eficaz de aferição dos crimes que atentem contra o Estado. Os agentes de tais crimes são os responsáveis por conduzir a máquina estatal, os quais devem determinar a melhor forma de organização e prestação dos negócios do Estado. Assim, o Crime Político pode ser definido, como aquele que lesa, ou pode lesar, a soberania, a integridade, a estrutura

constitucional ou o regime político do país. É a infração que atinge a organicidade do Estado como um todo, minando os fundamentos dos poderes constituídos.

Os agentes públicos investidos de autoridade que cometem atos de corrupção são enquadrados no que ficou conhecido por "crimes de colarinho branco". O termo *white collar crimes* (expressão inglesa que designa os denominados "crimes de colarinho branco") foi cunhado por Edwin H. Sutherland, em 1939, e tornou-se referência no âmbito da criminologia. O autor identifica tais crimes como sendo os delitos cometidos por pessoas dotadas de respeitabilidade e elevado *status* social no âmbito de seu trabalho. Portanto, são dois os pontos principais que constituem tal conceito: o *status* do autor e a conexão da atividade criminosa com a sua profissão.

Acerca da criminologia do "colarinho branco", e tendo por base os elementos conceituais propostos por Sutherland, Antonio García-Pablos de Molina[3] reflete sobre os agentes destes atos ao asseverar que eles abusam da credulidade da vítima, pois apresentam uma particular astúcia e modo de agir como se suas atitudes fossem lícitas e permitidas, além de impedir sua denuncia ou descobrimento, haja vista pertencerem a um setor determinado da atividade econômica, oferecendo uma excelente imagem, apresentação, honorabilidade, prestígio e poder.

Nesse sentido, infere-se que determinados crimes políticos também podem se enquadrar na categoria dos denominados "crimes de colarinho branco", os quais são difíceis de serem auferidos e combatidos quase sempre em razão dos mecanismos sofisticados de corrupção e da astúcia dos seus agentes. Além do mais, são crimes motivados por um sentimento ambicioso, individualista, que busca a vantagem pessoal em detrimento do bem comum e "propiciam a privatização do lucro e a socialização do prejuízo, pouco se lhes dando se a sociedade está ou não a absorver os efeitos deletérios de sua ação" (FELDENS, 2002, p. 140).

Com relação aos Crimes de Responsabilidade, o Supremo Tribunal Federal brasileiro firmou o entendimento segundo o qual compete à União Federal, a definição, a regulamentação do respectivo processo e o julgamento de tais crimes.[4] De tal entendimento surgiu a Súmula n° 722 do STF, que assim dispõe: "são da competência

---

[3] El abuso de la credulidad da víctima, la particular astucia del autor para presentear el hecho como lícito e impedir su denuncia o descubrimiento, la pertencia de este delincuente a un sector determinado de la actividad econômica, su excelente imagen y tarjeta de presentación – honorabilidad, pretigio, poder, etc. (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio, 1984, p. 161).

[4] ADI 2050 / RO - Julgamento: 03/03/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação - DJ 02-04.

legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento".[5]

A Lei n° 1.079/50 define o que seja os Crimes de Responsabilidade, regulando seu respectivo processo de julgamento. Além desse dispositivo, o Decreto-lei n° 201/67 dispõe sobre a Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Convém ainda destacar que o processamento dos Crimes de Responsabilidade é peculiar, conforme se pode constatar na Exposição de Motivos da Lei n° 1.079/50, que trata do caminho a ser seguido na persecução dos crimes de responsabilidade.

Eis o que consta em tal Exposição de Motivos, segundo nos informa Emerson Garcia (2008):

> [...] ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins.

Como uma das características mais visíveis de tais crimes, encontra-se a figura, já mencionada, do foro por prerrogativa de função, que, dependendo da importância do cargo público que o agente ocupa, ele é julgado e processado criminalmente por órgãos jurisdicionais superiores, distintos do foro comum.

Segundo Luciano Rolim, o foro privilegiado no constitucionalismo brasileiro sempre foi objeto de forte repulsa, desde a nossa primeira Constituição. Comenta o referido autor que: "[...] a Constituição de 1988, embora considerada a mais democrática de todas as Constituições brasileiras, não previu expressamente a vedação de foro privilegiado" (ROLIM, 2005).

Deve-se levar em conta que o foro privilegiado é uma prerrogativa da função e não da pessoa. Atualmente, o agente que perde seu cargo, mandato ou função pública, também perde o privilégio do foro, passando a ser julgado numa instância comum. Em outros tempos inexistia tal previsão, pois os agentes continuavam sendo julgados em instâncias superiores, mesmo quando perdia o cargo público, o que alargava mais ainda a margem de impunidade deste instituto.

Acerca disso, Tourinho Filho considera que:

---

[5]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º722. "É da competência legislativa da União a definição dos Crimes de Responsabilidade e estabelecimentos das respectivas normas de processo e julgamento". **SÚMULAS. Portal eletrônico do STF.**

> [...] Poderia parecer, à primeira vista, que esse tratamento especial conflitaria com o princípio de que todos são iguais perante a lei [...], e, ao mesmo tempo, entraria em choque com aquele que proíbe o foro privilegiado. Pondere-se, contudo, que tal tratamento especial não é dispensado à pessoa [...], mas sim ao cargo, à função. [...] O que a Constituição veda e proíbe, como consequência do princípio de que todos são iguais perante a lei, é o foro privilegiado e não o foro especial em atenção à relevância, à majestade, à importância do cargo ou função que essa ou aquela pessoa desempenhe. [...] Esse foro especial, como bem disse Garraud, se legitima e se explica em face da necessidade de serem criadas garantias especiais de firmeza e de imparcialidade nos processos aos quais essas pessoas são expostas (TOURINHO FILHO, 2012).

A esse respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal dispõe que:

> A nova ordem constitucional (art. 29, VIII) erigiu o Tribunal de Justiça do Estado-Membro à condição irredutível de juiz natural dos prefeitos municipais nos processos penais condenatórios, qualquer que seja a natureza da infração penal a eles imputada. Essa prerrogativa, que é estabelecida *ratione muneris,* não caracteriza, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal (HC n. 67.7215/SP, Rel. Min. Celso de Mello).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, as hipóteses de foro por prerrogativa de função estão separadas de acordo com os órgãos constantes na estrutura do Poder Judiciário. Assim, pela ordem, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, conforme exposto no artigo 102, inciso I, alínea "b" da CF/88, e nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente, conforme o artigo 102, inciso I, alínea "c" da CF/88.

No artigo 105, inciso I alínea "a", o texto constitucional expõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal; e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União, que oficiem perante tribunais.

Já no artigo 108, inciso I, alínea "a", a Constituição Federal expõe que compete aos Tribunais Regionais Federais, processar e julgar os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e dos membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Aos Tribunais Estaduais compete o julgamento dos Prefeitos municipais e dos Juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como dos membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, conforme se verifica na redação do artigo 29, inciso X, da CF/88. É importante que se tenha o entendimento claro de tais competências a fim de que se defina onde será processado e julgado o agente que comete tais crimes.

Ademais, e interessante destacar, novamente, o importante papel do cidadão acerca de tais ações, pois há a possibilidade da fiscalização da coisa pública, através do uso da *ação penal popular*, nos termos dos artigos 14 e 75, da Lei n° 1079/50, na qual se tem que é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados, e o Governador perante a Assembléia Legislativa.

Ante o exposto, pode-se avaliar e reconhecer os mecanismos de combate às práticas corruptas, seja no campo judicial e extrajudicial, previstos na legislação, na órbita repressiva e preventiva (seja no campo cível ou criminal), à disposição da Instituição ministerial.

Ademais, enquanto Órgão garantidor do principio constitucional da moralidade administrativa, o Ministério Público deve lançar mão de todos os mecanismos postos a sua disposição a fim de combater e reduzir os reiterados atos de corrupção que permeia a sociedade, e, consequentemente, os Poderes constituídos no Brasil. Com base nisso, trataremos no próximo tópico das estratégias de enfrentamento à corrupção, destacando algumas conquistas alcançadas pelo órgão do Ministério Público, de 1988 até os dias atuais.

4.3 O Ministério Público e as Conquistas de sua Luta Contra Corrupção

Reiteradas vezes afirmamos ao longo do nosso trabalho a importância de se combater o fenômeno da corrupção para a construção de um país mais justo e menos desigual. Em especial no último tópico, destacamos como se configura o Ministério Público nacional, suas funções e atribuições, bem como sua atuação na tutela do patrimônio público, tanto no campo judicial como no extrajudicial. Tal abordagem se revelou imprescindível para a compreensão de como se processa o combate ao fenômeno da corrupção pelo referido Órgão nos dias atuais.

Da mesma forma, tentamos mostrar como a natureza e complexidade do fenômeno estudado revela o quão difícil é seu enfrentamento. Sabemos que não se pode suprimir as práticas corruptas, porém sua diminuição é sempre possível. A título de exemplo, existem atualmente países com índices baixíssimos de práticas/ações corruptas, como a Nova Zelândia e a Dinamarca, conforme o índice apresentado pela ONG Transparência Internacional (TRANSPARENCY, 2010).

Combater a corrupção é tarefa que envolve diferentes frentes. O enfrentamento do fenômeno opera-se, essencialmente, por meio de três estratégias distintas e complementares, quais sejam: promoção da honestidade; a prevenção e, por fim, a repressão das condutas corruptas.

Em termos gerais, a primeira estratégia, a da promoção de valores morais, visa estimular mudanças culturais na sociedade, formando cidadãos e valorizando a ética e a moralidade; já a segunda, a estratégia da prevenção, tem por finalidade conjugar ações que busquem impedir a consumação de atos corruptos, e por fim, a última tática, a da repressão, visa punir os autores e co-autores de tais atos, além de recuperar o prejuízo causado aos cofres públicos. Reunidas as diferentes frentes de combate à corrupção, convém indagar: o que tem feito o Ministério Público para conjugar os supracitados instrumentos de combate ao fenômeno?

Primeiramente, ao promover uma conscientização cidadã para as questões eticamente mais significativas da sociedade, como é o caso do combate à corrupção, a Instituição já realiza um dos objetivos. Da mesma forma, ao tentar prevenir tais atos, o MP recorre mais à correção do que à sanção, principalmente ao estimular a adoção de

práticas de transparência e visibilidade dos processos públicos, privilegiando ao máximo o princípio da publicidade da administração pública a fim de se antecipar às consequências de tais atos. Por fim, temos a dimensão mais visível de sua responsabilidade que é a da repressão. Ao debelar as ações corruptas através dos mecanismos sancionadores de corruptos e corruptores, por exemplo, e ao iniciar uma ação penal pública contra crimes de corrupção ativa ou passiva, o MP age proativamente e reativamente, evitando maiores prejuízos (das ações corruptas) após a revelação de seus sinais externos.

Na atuação preventiva do Ministério Público destaca-se a de caráter extrajudicial, por ser mais célere e, por vezes, mais eficiente que as medidas judiciais. Nessa área de atuação, dispõe a Lei Complementar n° 75/93, art. 6°, XX que:

> Compete ao Ministério Público da União [...] expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Tais recomendações funcionam como uma espécie de aviso prévio, dando a oportunidade àqueles supostos infratores para que, se assim quiserem, mudarem suas condutas, evitando, pois, futuros danos aos cofres públicos e consequentes processos de responsabilização.

Algumas ponderações sobre as estratégias de repressão à corrupção merecem relevo. Tais infrações são dificilmente apuradas de forma ampla, haja vista serem complexas. Noutra perspectiva, a leniência do judiciário nacional obsta a efetividade das medidas judiciais, dificultando a recuperação dos numerários desviados, propiciando a prescrição[6] e estimulando a impunidade, que, a nosso ver, é um dos maiores incentivadores a tais práticas.

Nesse contexto, para ilustrar o cenário exposto acima, tem-se o caso do deputado Paulo Maluf (PP-SP) que possui mandado de prisão válido em 181 países por conspiração, desvio de verbas públicas e auxílio de remessa ilegal de dinheiro para Nova York (evasão de divisas), porém nunca foi condenado efetivamente no Brasil. Pelo contrário, o mesmo encontra-se solto e ativamente exercendo um mandato

---

[6] Estamos a falar da prescrição da pretensão punitiva estatal, que é uma das causas de extinção da punibilidade, ou seja, a extinção da coerção penal em decurso do tempo. Assim, há a perda da possibilidade jurídica do Estado exercer o seu jus puniendi.

parlamentar. Este caso, como tantos outros, encontra-se sem desfecho, o que reforça a ideia de que a terceira estratégia (repressão) necessita de aperfeiçoamento (RIBEIRO, 2010).

Portanto, deve ser fomentada uma cultura de planejamento da atuação repressiva no seio da instituição ministerial, haja vista o combate ao fenômeno ser longo, duradouro e penoso, cuja eficácia depende de um planejamento consistente e de um plano de atuação bem montado e executado.

Além de todos esses obstáculos à repressão dos atos de corrupção, a jurisprudência nacional é benevolente com os autores de crimes contra a administração pública. É o que se percebe da leitura do acórdão do STF, descrito abaixo:

> Habeas Corpus. 2. Ex-prefeito condenado pela prática do crime previsto no art. 1°, II, Decreto-Lei 201/1967, por ter utilizado máquinas e caminhões de propriedade da Prefeitura para efetuar terraplanagem no terreno de sua residência. 3. Aplicação do princípio da insignificância. Possibilidade. 4. Ordem concedida. HC104286/SP – São Paulo, HABEAS CORPUS, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 03/05/2011.

Apesar de todas as dificuldades, nos últimos anos, especialmente pós-redemocratização do país, as conquistas no combate ao fenômeno são visíveis, principalmente as realizadas pelo Ministério Público, com a cooperação de outros órgãos. Tal afirmação baseia-se no elevado número de casos de corrupção que foram elucidados, e, consequente, geraram punição e ressarcimento ao erário. Essa situação seria inimaginável no período da ditadura militar.

A percepção de que há mais casos de corrupção atualmente, ou melhor, que são descobertos ou vêem a tona sob a égide do Estado Democrático, é decorrente de diversos fatores, tais como: a maior transparência, o controle dos gastos públicos, a liberdade de imprensa/expressão, a independência institucional do MP e de outros órgãos fiscalizadores, dentre outras condições.

Nos últimos anos, o Ministério Público realizou avanços significativos no combate à corrupção, como exemplo tem-se a denominada "Operação Nacional Contra à Corrupção", deflagrada pela Instituição com a cooperação de outros órgãos em 2013, sendo coordenada pelo Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, na qual se cumpriu 92 mandados de prisão, 337 mandados de busca e apreensão, 65 mandados de bloqueio de bens e 20 mandados de afastamento das funções públicas, em 12 estados da Federação, tendo, pois como objetivo desmantelar esquemas criminosos

que seriam responsáveis por desvios de verbas que podem ultrapassar a cifra de R$ 1,1 bilhão de reais (GLOBO, 2013).

Outro caso interessante consistiu na descoberta da "Máfia dos Vampiros" pela denominada *Operação Vampiro*, desenvolvida pelo Ministério Público Federal em conjunto com as investigações da Polícia Federal. Tal operação desvendou um esquema de fraudes no setor de compras do Ministério da Saúde envolvendo medicamentos na área de hemoderivados. A ação fraudulenta causou prejuízo estimado em aproximadamente R$ 2,31 bilhões aos cofres públicos, entre os anos de 1990 e 2004.

Como já foi mencionado, o papel investigativo do MP é de suma importância para o combate aos casos de corrupção. Porém, cumpre lembrar que no Parlamento da República foi apresentada recentemente uma proposta de emenda constitucional (PEC 37) visando a supressão desse poder investigativo. A partir das manifestações populares, iniciadas em junho de 2013, acompanhadas de forte campanha nacional do MP, a denominada "PEC da impunidade" não prosperou. Tal mobilização, e a consequente retira da PEC 37, é outro exemplo de grande vitória popular e do MP no combate à impunidade e à corrupção no país.

A Procuradoria-Geral da República (PGR), órgão superior do MP nacional, afirmou que aproximadamente 233 mil políticos estão potencialmente barrados pela Lei da Ficha Limpa e não podem se candidatar nas próximas eleições (outubro de 2014). De acordo com a assessoria do Ministério Público, o Sisconta (Sistema de investigação de contas eleitorais) recebeu de mais de 1.700 Órgãos informações sobre condenações por improbidade administrativa, crimes graves e renúncias de mandato. Diante de tais casos, é imprescindível para o Ministério Público Eleitoral o conhecimento dos nomes desses políticos que estão barrados pela Lei da Ficha Limpa, pois, após o pedido de registro de um candidato, o MPE tem cinco dias para contestar a candidatura (CONGRESSO, 2014).

Vislumbram-se nos últimos anos um aumento do número de ações de improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público. No âmbito local (estadual), de acordo com o Mapa da Improbidade do Ministério Público Federal, a procuradoria do Ministério Público Federal no Estado da Paraíba é a quinta do país e a terceira na região Nordeste com o maior número de ações no combate à improbidade administrativa. O Órgão ajuizou pelo menos 629 ações desde 2009. Apenas as

procuradorias da Bahia (1.222 processos), Maranhão (920), Minas Gerais (747) e Pará (814) tiveram maior volume processual (FEDERAL, 2014).

Os municípios brasileiros recebem proporcionalmente a maior quantidade de repasses federais em todo o mundo. Eles ficam com aproximadamente 15% (quinze por cento) da arrecadação nacional. No México, por exemplo, Estados e municípios somados ficam com apenas 3% (três por cento). A média mundial de repassas a prefeituras é de aproximadamente 6% (seis por cento). Assim, constata-se que o Brasil tem o sistema municipalista mais adubado com verbas federais do mundo.

Este quadro fomenta a roubalheira municipal, que se encontra em franco desenvolvimento. Conforme indica matéria especial da revista Veja, intitulada "Pragas urbanas – Desperdício, desvio e corrupção", o Tribunal de Contas da União (TCU) preparou um levantamento mostrando que, nos últimos cinco anos, a média de recursos federais desviados por cada um dos prefeitos-saúvas saltou de 55.000 reais em 1999 para 269.000 reais no ano de 2003. Um aumento de quase 400% (quatrocentos por cento). De todos os recursos federais destinados às prefeituras, o mais atacado por atos corruptos é o dinheiro do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), fundo destinado a qualificar professores do ensino fundamental, aumentar seus salários e ajudar na melhoria das instalações escolares. Por ano, as prefeituras de todo o país recebem aproximadamente 10 bilhões de reais do Fundef. E, felizmente, atualmente mais casos deste teor são investigados pelo MP e outros Órgãos a fim de se obter a responsabilização de seus autores, o ressarcimento aos cofres públicos, e, consequentemente, a melhoria da prestação governamental na área da educação (VEJA, 2014).

Nessa mesma perspectiva, foi deveras importante a iniciativa da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça que instituiu, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), visando aperfeiçoar a prevenção e o combate à corrupção e a lavagem de dinheiro no país. A ENCCLA objetiva a articulação e a atuação conjunta de diversos Órgãos, entre eles o MP, bem como a ação da sociedade civil, a fim de identificar e propor ajustes nos pontos falhos do sistema anticorrupção e antilavagem.

Muitos são os exemplos que poderiam ilustrar os avanços significativos do combate à corrupção, mas fazer uma lista exaustiva das ações derivadas destes atos não é o propósito deste trabalho. Buscamos, sim, demonstrar de forma sucinta, que ocorreu

nas ultimas décadas um avanço notável no campo de combate ao fenômeno da corrupção, especialmente o efetuado pelo órgão do MP, pós 1988, quando a Constituição Federal ampliou e fortaleceu seu poder de atuação.

Diante disso, não se esta a cogitar que o Ministério Público seja detentor da chave para a redenção do Estado brasileiro. Pelo contrário, no atual estado democrático de direito não pode haver poder que não se submeta a controle, limitando os excessos que porventura decorram da sua independência institucional. Em outras palavras, apenas para lembrar Norberto Bobbio, o controlador deve também ser controlado.

A unidade é um dos princípios do MP brasileiro (art. 127, §1° da CF/88), princípio este que deve direcionar a atuação de seus membros. Não devem, pois, os membros ministeriais empregar a individualização e a pessoalização em seu agir. Através de uma só vontade, devem seus componentes buscar a finalidade una de ser um dos instrumentos do povo na defesa de seus direitos.

Para o cumprimento de sua função ministerial, principalmente em matéria de controle da corrupção, deve o Ministério Público atuar cada vez mais enérgico/eficiente, utilizando todos os instrumentos postos à sua disposição, e que já foram mencionados ao longo deste trabalho. Para tanto, é imprescindível agendas ou planos de ação, para se obter uma atuação mais eficaz.

A realidade global e tecnológica donde vicejam as ações corruptas clama por um Ministério Público eficiente, do contrário, sua atuação não se legitima. Nesse sentido, é importante aliar, na referida Instituição, a coordenação interna (agendas e planos de ação) com a coordenação externa (cooperação com outros órgãos), com vistas a se obter mais vitórias neste campo.

Imprescindível também fomentar e valorizar a ética (valores éticos) na sociedade, para que se construa uma cultural de moralidade e se rompa com a tolerância diante dos atos ímprobos e desonestos que atualmente atingem o nosso Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que fora traçado ao longo do texto, é-nos possível apresentar algumas considerações finais.

Primeiramente, no capítulo I, analisamos o fenômeno da corrupção e destacamos como o mesmo afeta a humanidade desde tempos remotos até os dias atuais. Da mesma forma, pudemos indicar como a natureza da corrupção é variável, pois envolve interesses diversos, a depender fundamentalmente do contexto social em que surge. Trata-se de algo que tem raízes culturais, já que é um fenômeno influenciado pelas complexas relações e valores reinantes em uma comunidade.

Há, como vimos, inúmeros estudos que buscaram apreender a natureza e os efeitos das práticas corruptas no meio social. Sabemos ainda que não há uma só receita para combater o fenômeno. Apesar desta situação, prevalece entre os estudiosos a ideia de que a problemática da corrupção se caracteriza como uma negação da organização justa dos homens no meio coletivo e, por isso mesmo, deve ser combativa e, se possível, extirpada do universo social. Tal prática não está apenas circunscrita aos limites do Estado, pois se caracteriza por ser uma ação transnacional, global, que deve ser prevenida e enfrentada, haja vista tratar-se de uma ação danosa a não importa qual comunidade.

No presente trabalho não concentramos nossas análises em uma determinada forma de ação corrupta, seja ela pública ou privada, mas procuramos refletir sobre o problema em sua dimensão geral a partir de uma abordagem teórico-descritiva. Portanto, a definição que melhor se adéqua aos interesses do presente trabalho é ampla, e corresponde à ideia de corrupção como um ato (ação) praticado por um ou mais agentes públicos ou privados, ou com sua conivência e/ou cooperação, que visa **sobrepor o interesse privado ao bem comum**. Nesse sentido, o termo *corrupção* está, na maioria das vezes, ligado à ideia de vantagem ilícita (pecuniária ou de status) obtida

por um agente, ou com sua conivência, em detrimento de outrem ou de uma coletividade.

Para uma melhor apreensão do fenômeno, apresentamos um sucinto histórico do problema em seus aspectos gerais (termos globais), e em seguida, indicamos, no capítulo II, como se processa a corrupção no cenário brasileiro.

Seguindo um percurso cronológico, apenas como diretriz metodológica, mostramos que o fenômeno está alojado no país desde tempos remotos e ainda se faz intensamente presente em nossos dias. O breve percurso histórico nos permitiu afirmar que a corrupção se manifesta independentemente do regime de governo e de suas formas de expressão, pois se trata de uma prática que decorre culturalmente do afrouxamento moral, da desordem institucional, da cultura da impunidade, bem como da cobiça de homens por bens materiais ou posição social (status).

Para uma melhor compreensão de como se manifesta estas práticas na sociedade brasileira foi realizada, ao final do capítulo II, uma análise do fenômeno e sua ligação com a política nacional, ou seja, a corrupção política. Neste tópico foi destacada a relação entre Ética e a Política, e constatou-se que, quando a ética se dissocia da política, cria-se um campo propício à permissividade e à emergência de práticas corruptas.

Ainda nessa parte, foram apresentados alguns dados significativos que revelam os prejuízos oriundos de práticas corruptas. Há, pois, uma enorme transferência de renda pública que ocorre fora das normas do jogo político legal e econômico, tendo como autores indivíduos ou grupos que corrompem ou são corrompidos. Portanto, os elevados custos da corrupção no Brasil diminuem a renda *per capita* da população, atingem a competitividade, o crescimento econômico e comprometem a possibilidade de melhoria das condições de vida da população.

No último tópico do capitulo II abordamos a questão da cidadania no Brasil e seu exercício ativo no combate à corrupção, bem como os aspectos atuais da luta pela cidadania em nosso país. Aqui foram destacadas as manifestações populares ocorridas em meados de junho de 2013. Sob vários aspectos, estas manifestações decorreram de um anseio de nossa sociedade por mudanças mais profundas, principalmente na forma como a política é realizada.

No capítulo III, destacamos a emergência da redemocracia no Brasil e seus mecanismos de combate ao fenômeno da corrupção. Examinou-se que a fragilidade da

questão ética na sociedade brasileira repercute sobre a conduta dos agentes públicos e compromete os alicerces estruturais da administração estatal, e, por fim, do Estado Democrático e de Direito. Porém, foram esboçados, ainda que de forma concisa, os avanços normativos que visam combater, de forma direta ou indireta, o fenômeno da corrupção no país. Primeiramente, destacamos, no plano externo, os progressos normativos no campo internacional e, em seguida, indicamos os avanços legislativos no plano interno. Neste capítulo também foram apresentados os Órgãos estatais importantes de controle externo e interno que possuem mecanismos de combate à corrupção. Além dos avanços legislativos e o desempenho de órgãos importantes na luta contra a corrupção, destacou-se a importância da atuação da sociedade civil, que exerce um papel de muito relevo no combate ao fenômeno.

Por fim, no capítulo IV, analisamos como se constitui o Ministério Público e como se dá o combate da corrupção que ele leva a efeito. Com isso, delineamos a origem, as atribuições e funções da instituição, bem como sua natureza e manifestação em outros países. Assim, para que houvesse uma compreensão mais adequada das funções e atribuições do MP nacional, foi preciso realizar uma breve digressão histórica demonstrando sua evolução nos diversos constitucionalismos implantados no país, pois foram muitas as vicissitudes vividas pela Instituição até assumir sua tonalidade atual.

Em seguida, foram descritos os campos de atuação da instituição ministerial, com ênfase na tutela do patrimônio público, por ser este campo o mais visível do enfrentamento ao fenômeno da corrupção. Nesse sentido, observamos que a referida Instituição possui o manejo de instrumentos judiciais e extrajudiciais eficazes no combate a tal prática, confirmando, pois, o entendimento de que atualmente o país possui uma Instituição estatal apta a agir como força de transformação social. Assim, foram descritas duas Ações que o MP exerce, e que objetivam combater à corrupção, quais sejam: da Ação de Improbidade Administrativa e a Ação Penal em face de crimes de responsabilidade.

Como base nessas prerrogativas, apresentamos algumas conquistas atuais do MP no enfrentamento da corrupção. Observou-se que nas ultimas décadas houve um avanço notável no campo de combate ao fenômeno, por meio da promoção, prevenção e repressão, sobretudo após 1988, quando a Constituição Federal ampliou e fortaleceu a atuação do Ministério Público.

Por tudo o que fora exposto, chegamos à conclusão de que a missão ministerial da instituição MP nada mais é do que um dos instrumentos do cidadão na defesa de seus direitos. E por ser a corrupção uma ação danosa à sociedade, nada mais correto do que conhecermos melhor os instrumentos que se apresentam para o fortalecimento desta luta a nosso favor, entre eles, destacando-se a atuação do Ministério Público nacional.

Sabemos que as palavras se perdem no tempo, mas é através delas que os atos poderão atingir metas. A sociedade não pode ser refém dos atos de alguns agentes desonestos, principalmente daqueles que direcionam o ente abstrato estatal. Portanto, a sociedade brasileira exige um governo que busque o bem de todos e não o contrário. Nesse sentido, não devemos aceitar que a moralidade se situe num plano metafísico, inatingível, ao contrário, devemos inseri-la realisticamente em nosso cotidiano. Se o individuo não se preocupar com a ética, um dia a ética ira se ocupar dele.

Ressaltamos ao longo do texto algumas ideias que nos permitem compreender mais adequadamente o fenômeno social da corrupção no país e, com isso, pavimentar o caminho que propicie uma maior eficácia no controle e prevenção deste deletério fato social. Apesar de todos os obstáculos enfrentados pelos instrumentos e mecanismos de combate à corrupção, podemos afirmar que um amanhã melhor estar por vir, e, em parte, já o experimentamos.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Brasília: Editora da UNB. 1985.

______. **"Exame das Duas Repúblicas de Platão". In. Tratado da Política.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e sistema político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BALTAR, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo.** Salvador/Bahia: JuzPivm, 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Crime Político e Terrorismo: alguns aspectos.** Revista Espaço Acadêmico – Ano II – n° 21 – Fevereiro/2003 – Mensal – ISSN 1519.6186.

BARBOZA, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre Improbidade Administrativa. Incidência da Lei N. 8429/1992.** Realização: ESMPU (Escola Superior do Ministério Público da União: 2008. Disponível em: http://escola.mpu.mp.br/linhaeditorial/outraspublicacoes/100%20Perguntas%20e%20Respostas%20versao%20final%20EBOOK.pdf. Acesso em: 05/06/2014.

BARBOSA, Rui. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Brasília: Senado Federal, 1999.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 7° ed./ Brasília, DF; Editora Universidade de Brasília, 1995.

______, Norberto. **O Futuro da Democracia;** uma defesa das regras do jogo — Riode Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção Política:** uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2001.

BUENO, Eduardo. **A coroa, a cruz e a espada**: lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia, 1548-1558 *Volume 4 da Coleção Terra Brasilis.* Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: **o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. **A corrupção no Brasil.** São Paulo: Siciliano, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional** – 7° edição. Coimbra – Portugal: Editora Almedina, 2008.

CERVELLINI, Silvia. **Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice?** 2006. IBOPE Inteligência. Disponível em: <www.ibope.com.br> Acesso em: 20 de novembro de 2013.

CORTELLA, Maria Sergio. **Ética e vergonha na cara!** Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014. – (Coleção Papirus Debates).

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** Moderna: São Paulo, 1998.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1994.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: http://www.dudh.org.br/. Acesso em: 28.07.2014.

ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. **Encyclopaedia Britannica do Brasil.** São Paulo: Publicações Ltda, 1987.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. Ed. São Paulo: Globo, 2012.

FEDERAL. Ministério Público. **Mapa da Improbidade do Ministério Público Federal** Disponível em: http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/?UID=1404738520. Acesso em: 07 de julho de 2014.

FELDENS, Luciano. **Tutela penal de interesses difusos e crimes do colarinho branco: por uma relegitimação da atuação do ministério público.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

FERNANDES, Newton, FERNANDES, Valter. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

FIGUEIREDO, Lucas. **Morcegos Negros.** 3° Ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. **A teoria política da corrupção.** 2007 – UFJF /DEFESA <Disponível em: http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/TPC.pdf.> Acesso em: 17de setembro de 2013.

______, Fernando. **A Corrupção na Política** – Perspectivas Teóricas e Metodológicas. Juiz de Fora, 2006. Disponível em: <http:// http://www.cis.pucrio.

br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20%20Caderno%20Cedes%20Filguer as.pdf> Acesso em: 12 de novembro de 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO – ONLINE. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/po14051.htm. Acesso em: 05 de novembro de 2013.

GARCIA, Emerson. **A corrupção. Uma visão Jurídico-sociológica**. In Revista da EMERJ. Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 2004. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf> Acesso em: 26 de novembro de 2013.

______, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6°ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

______, Emerson. **Ministério Público Organização, Atribuições e Regime Jurídico.** 3° Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

______, Emerson. **O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação.** Texto disponibilizado no Banco do Conhecimento em 28 de julho de 2008. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=799d3bde-b2ed-4c1c-ad50-d4da3d5c9f59&groupId=10136. Acesso em: 15.04.2014.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Problemas Actuales de la Criminología**, Madrid: Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, 1984.

GLOBO, G1: **Ministério Público deflagra operações de combate à corrupção pelo Brasil.** Disponível em: http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/ministerio-publico-deflagra-operacoes-de-combate-corrupcao-pelo-brasil.html. Acesso em: 27/06/2014.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia?:** a genealogia filosófica de aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CONGRESSO. **Ministério Público contabiliza 233 mil barrados pela Lei da Ficha Limpa.** Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ministerio-publico-contabiliza-233-mil-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/. Acesso em: 07/07/2014.

HABIB, Sergio Brasil - **Quinhentos anos de corrupção:** enfoque sócio-históricojurídico-penal. Porto Alegre: Fabris, 1994.

HOBBES. T. **Leviatã.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Ed. Objetiva. Rio de Janeiro, 2009.

JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil Contemporâneo.** Ed. Brasiliense. São Paulo, 1983. 18° Edição.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle.** Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1994.Tradução de Octavio Alves Velho.

LIMA, Augusto Rodrigues da Cunha. **O enfrentamento da corrupção a partir do fortalecimento da Advocacia Pública Municipal, dos órgãos de controle e da atuação preventiva do Ministério Público.** Boletim dos Procuradores da República. Ano XIII. N° 84. Julho 2013.

LOREIRO, Ythalo Frota. **A atuação Pró-ativa do Ministério Público na busca da efetividade dos Direitos Fundamentais.** Editado em 2010. Ensaio disponível em:<http://www.pgj.ce.gov.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos/2ATUA_MP_fundamento.pdf.> Acesso em: 22/01/2013.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público Brasileiro.** Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2000.

MAGALHÃES, Theresa Calvet de. **A Atividade Humana do Trabalho [Labor] emHannah Arendt.** Disponível em: http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2010/03/9_1_theresa.pdf Acesso em: 09/07/2013.

MAQUIAVEL. N. **Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio.** Brasília: Editora da UnB, 1985.

______. N. **História de Florença.** São Paulo: Musa, 1995.

______. N. **O Príncipe.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e "Status"**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção.** Editora: Globo, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público.** Editora: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENEZES, Cynara. **As vitórias parciais contra a corrupção**. Revista Veja. Edição 1.861. Ano 37. n° 27, de 07 de julho de 2004.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Corrupção Pública: uma pandemia nacional**. Vitória, 2007. Disponível em: http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168. Acesso em: 28.02.2014.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional.** – 20 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOSQUÉRA, Júlio. **E eu com isso? Entenda como a política influencia o seu dia-a-dia.** São Paulo: Globo, 2006.

NOONAN, John Thomas Jr. **Bribes.** University of California Press, 1988.

PEREIRA, Robson**. Corrupção – Desvendando um mal de todas as épocas**. São Paulo: Editora Fôlego, 2010

PILLAGALO, Oscar. **Corrupção: entrave ao desenvolvimento do Brasil** / ETCO, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – 1. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier: ETCO, 2013.

PAGLIARO, Antônio; COSTA JR., Paulo José**. Dos crimes contra a Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 1997.

PINTO, Céli Regina J**. A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil.Belo Horizonte: Editora EDUFMG, 2011.

REIS, Daniel Aarão. **Democratizar a democracia**. Revista História Viva, n° 118, Agosto de 2013.

RIBEIRO, Michelle. **Paulo Maluf entra para a lista de procurados da Interpol.** 2010. Disponível em: HTTP://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/19/paulo-maluf-entra-para-lista-de-procurados-da-interpol-916123917.asp>. Acesso em: 29 de out. de 2011.

ROLIM, Luciano. **Limites Constitucionais Intangíveis ao foro privilegiado.** Revista Eletrônica PRPE, março de 2005. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/6510/limitacoes-constitucionais-intangiveis-ao-foro-privilegiado. Acesso em: 26.03.2014.

SABELLA, Walter Paulo. **Ministério Público, Combate à corrupção e controle das políticas públicas.** São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.justitia.com.br/artigos/b29529.pdf. Acesso em: 23.04.2014.

SANTOS, José Maria dos. **A política geral do Brasil**. Belo Horizonte: Itatiaia; SãoPaulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

SCHWARZ, Roberto. **A situação da cultura diante dos protestos de rua.** Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2013/07/23/a-situacao-da-cultura-diante-dosprotestos-de-rua/> Acesso em: 14/07/2013.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da**. A Economia Política da Corrupção doBrasil.** São Paulo: Senac, 2000.

SPECK, Bruno W.; ABRAMO, Claudio W. Relatório de pesquisa: Transparência Brasil/Instituto Paulo Montenegro/Ibope. [São Paulo]: Transparência Brasil, mar. 2001.

______, Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. São Paulo. Editora da Unicamp, 2002.

SPOLIDORO, Luiz Claudio Amerise. **Corrupção - decomposição cultural dohomem.** 2012. Disponível em: http://www.cpejur.com/site/admin/artigos titular/arquivos/cpejur_2012_05_09_CorrupcaoDecomposicaoCultural%20(2).pdf. Acesso em: 02/10/2013.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: http://www.transparencia.org.br/. Acesso em: 28.07.2014.

TRANSPARÊNCIA JEREMOABO. **Combate à corrupção e cidadania no Brasil: uma construção ainda inacabada.** Disponível em: http://ongtransparenciajeremoabo.blogspot.com.br/2009/08/combate-corrupcaoe-cidadania-no-brasil.html Acesso em: 14/ 07/ 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **Corruption Perceptions Index 2010**. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2010/results>. Acesso em: 10/10/2013.

TOCQUEVILLE, A. de. **A Democracia na América.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TOURINHO FILHO, Fernando Costa. **Manual de Processo Penal**. 15° Edição. Editora: Saraiva, 2012.

VAZQUEZ, Adolfo Sanchez. **Ética.** Tradução de João Dell'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

VEJA. São Paulo: Abril, n.43, 26 de outubro de 2011.

______. **Pragas Urbanas: Desperdício, desvio e corrupção.** Disponível em: http://veja.abril.com.br/280404/p_040.html. Acesso em: 07/07/2014.

VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

VIEIRA, Antônio. **Sermões do Padre Antônio Vieira**, Porto Alegre, RS, L&PM, 2009.